



# Asamblea General

Distr. general  
7 de agosto de 2018  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 74 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto, presentado de conformidad con las resoluciones 15/8 y 34/9 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* A/73/50.



## **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto**

### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial examina la cuestión del derecho a la vivienda de los residentes de asentamientos informales y el compromiso contraído por los Estados de mejorar esos asentamientos para 2030. Casi una cuarta parte de la población urbana mundial vive en asentamientos informales o campamentos, la mayoría de ellos en los países en desarrollo, pero también, cada vez más, en los países más ricos. Las condiciones de vida son alarmantes e intolerables. Los residentes suelen carecer de agua y saneamiento, y viven con el temor constante del desalojo.

Los enfoques anteriores se han basado en la idea de eliminar los “barrios marginales”, recurriendo frecuentemente al desalojo y la reubicación de los residentes en lugares remotos, en las afueras de las ciudades. En el presente informe se propone un enfoque muy distinto, basado en los derechos, que toma como punto de partida las comunidades de asentamientos informales y su potencial intrínseco. En él se considera que la informalidad es resultado de la exclusión sistémica y se propone un conjunto de recomendaciones para apoyar a los residentes y permitirles participar plenamente en la mejora de sus asentamientos. Las recomendaciones se basan en las obligaciones internacionales de derechos humanos, en particular las dimanantes del derecho a la vivienda, y abarcan una serie de esferas, incluidos el derecho a la participación, el acceso a la justicia, la cooperación internacional y la asistencia para el desarrollo, los problemas ambientales, y las empresas y los derechos humanos.

En el informe se llega a algunas conclusiones simples pero urgentes: las condiciones de vida en los asentamientos informales, dados sus alcance y gravedad, constituyen la violación más generalizada de los derechos humanos en todo el mundo. La sociedad mundial ha llegado a aceptar lo inaceptable. Es un imperativo de derechos humanos mejorar los asentamientos informales de modo que se ajusten a las normas básicas de la dignidad humana. El reconocimiento de esta realidad y la movilización de todos los agentes en el marco de un paradigma compartido de derechos humanos puede hacer posible el programa de mejora para 2030.

## Índice

	<i>Página</i>
I. El derecho a la vivienda y los asentamientos informales . . . . .	4
A. Imperativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: mejorar los asentamientos informales para 2030 . . . . .	4
B. ¿Asentamientos informales o “barrios marginales”? . . . . .	4
C. Concepción de los asentamientos informales como violación y, a la vez, reivindicación de derechos . . . . .	6
II. Recomendaciones para la mejora de los asentamientos informales basada en los derechos . .	7
A. Principios básicos de la mejora basada en los derechos. . . . .	7
B. Derecho a la participación y la inclusión . . . . .	17
C. Supervisión y acceso a la justicia . . . . .	20
D. Los asentamientos informales y el medio ambiente. . . . .	22
E. La cooperación internacional y la asistencia para el desarrollo . . . . .	23
F. La violencia y la delincuencia . . . . .	24
G. Las empresas y los derechos humanos . . . . .	25
III. El camino a seguir. . . . .	26

## I. El derecho a la vivienda y los asentamientos informales

### A. Imperativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: mejorar los asentamientos informales para 2030

1. Casi una cuarta parte de la población urbana del mundo, 883 millones de personas, viven en asentamientos informales; 520 millones de esas personas viven en Asia. En África Subsahariana, más de la mitad de la población urbana vive en asentamientos informales, y en América Latina y el Caribe se calcula que esa cifra es del 21%<sup>1</sup>. Las condiciones en esos asentamientos suelen ser inhumanas. Muchos residentes viven hacinados en viviendas inseguras, sin agua ni saneamiento, temerosos de ser desalojados y expuestos a enfermedades mortales prevenibles.

2. Los Estados se han comprometido a tomar medidas. En virtud del Objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados se comprometen a “mejorar los barrios marginales” de aquí a 2030. Ese compromiso acompaña al compromiso más amplio de asegurar “el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles”, de aquí a 2030.

3. Puede decirse, sin temor a exagerar, que esta aspiración es extraordinariamente ambiciosa. El presente informe tiene por objeto proporcionar orientaciones concretas sobre la manera de aprovechar los enfoques basados en los derechos humanos que han dado buenos resultados, recurriendo a la capacidad de los residentes de los asentamientos informales para dirigir y administrar las actividades de mejora. En lugar de penalizar a los residentes de esos asentamientos, el enfoque propuesto reconoce y apoya los derechos que reivindican. En el informe se ofrecen varias recomendaciones elaboradas teniendo en cuenta las aportaciones de residentes de asentamientos informales y expertos, así como las respuestas a un cuestionario enviadas por gobiernos, organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos e instituciones financieras internacionales, y la información reunida por la Relatora Especial durante sus visitas a distintos países. Las recomendaciones se basan en las normas internacionales aplicables de derechos humanos<sup>2</sup>.

### B. ¿Asentamientos informales o “barrios marginales”?

4. Si bien la Agenda 2030 habla de “barrios marginales”, la Relatora Especial prefiere la expresión “asentamientos informales” por considerarla más acorde con un enfoque de la vivienda basado en los derechos humanos. La expresión “barrio marginal” suele considerarse peyorativa e infamante y ha llevado en general a la adopción de políticas equivocadas; en efecto, frecuentemente se han visto los “barrios marginales” como un problema que debía eliminarse y no como comunidades que merecían recibir apoyo<sup>3</sup>. Familias cuya vivienda, según los gobiernos, se había “mejorado”, eran internadas frecuentemente en bloques de viviendas carentes de

<sup>1</sup> Naciones Unidas, Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Nueva York, 2018) e informe del Secretario General sobre los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (E/2018/64), anexo estadístico.

<sup>2</sup> Los funcionarios y los agentes de desarrollo que participan en la mejora de los asentamientos informales también deberían tener en cuenta y aplicar los principios y directrices básicos sobre los desalojos y desplazamientos generados por el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo I), así como los principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas (A/HRC/25/54), y observarlos estrictamente en la formulación y ejecución de los proyectos.

<sup>3</sup> Para un examen de la terminología, véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), documento temático núm. 22, “Asentamientos informales” (31 de mayo de 2015).

dignidad, cultura o valores comunitarios, o eran desplazadas a páramos urbanos desprovistos de fuentes de trabajo, vínculos sociales, medios de transporte y otros servicios.

5. En el presente informe se propone un enfoque radicalmente diferente, centrado en el derecho a la vivienda. Se parte de la base, en él, de que la informalidad es creada y agravada por la imposición de un sistema determinado de leyes, mercados privados, planificación y asignación de recursos que no respeta y viola los derechos fundamentales de quienes no tienen más remedio que recurrir a los asentamientos informales. Se han impuesto sistemas de colonización de tierras y bienes en las relaciones de los pueblos indígenas con la tierra y la vivienda. En los países en desarrollo, grandes sectores de la población son considerados ilegales cuando se alojan como pueden y viven bajo la amenaza constante de ser expulsados de sus hogares por la fuerza. En los países ricos, la ley no solo impide la construcción de albergues rudimentarios por las personas sin hogar, sino que penaliza los actos de comer y dormir.

6. La informalidad es una respuesta a los sistemas formales de exclusión. Las personas que migran a las ciudades en busca de trabajo o que son desplazadas de otros barrios deben crear, mediante los asentamientos informales, un sistema de vivienda subsidiario para satisfacer necesidades apremiantes que quedan sin atender en el sistema formal de vivienda. Los terrenos en la periferia de las ciudades suelen ser los primeros en ser ocupados y a esos ocupantes siguen empresarios informales que atienden las necesidades de agua, saneamiento, electricidad, transporte, alimentos, ropa y otras necesidades básicas. Estos asentamientos proporcionan la vivienda necesaria para los trabajadores y proveedores de servicios de quienes dependen las ciudades, lo cual no impide, con todo, que sean penalizados, se les nieguen servicios, sufran discriminación generalizada y se vean obligados a pagar precios exorbitantes por las necesidades básicas o a privarse de satisfacerlas.

7. Los asentamientos informales van desde los campamentos de personas sin hogar desplazadas constantemente en los países más ricos<sup>4</sup>, hasta las comunidades masivas en el Sur Global, como Orangi Town, en Karachi (Pakistán), con una población total estimada de 2,4 millones de habitantes<sup>5</sup>. Las distintas modalidades incluyen precaristas en edificios abandonados, viviendas improvisadas en contenedores, tiendas de campaña o embarcaciones, o chabolas construidas con distintos materiales de desecho. En otros lugares, las comunidades informales establecidas desde hace mucho tiempo pueden vivir en viviendas duraderas de ladrillos y mortero. Los mercados informales de alquileres no regulados, que con frecuencia practican la explotación, constituyen un componente cada vez más importante de las viviendas informales.

8. Los residentes de asentamientos informales afirman su humanidad en las más inhumanas de las circunstancias. La Relatora Especial ha visitado muchos asentamientos informales en el Norte Global y el Sur Global y considera que la gravedad de las condiciones de vida en esos asentamientos y la inacción de los Estados ante el problema son profundamente inquietantes.

9. En un gran asentamiento informal en Mumbai (India), la Relatora vio una infestación de roedores causada por la falta de eliminación de desechos. En un asentamiento romaní, en Belgrado, vio a niños jugando en pilas de basura como si fueran camas elásticas. En la Ciudad de México, visitó a residentes que vivían

---

<sup>4</sup> Véase National Law Center on Homelessness and Poverty, “Tent city, USA: the growth of America’s homeless encampments and how communities are responding” (2017).

<sup>5</sup> Tabrez-Uz-Zaman, H. D. Goswami y Yamin Hassan, “The impact of growth and development of slums on the health status and health awareness of slum dwellers”, *International Journal of Medical Research and Health Sciences*, vol. 7, núm. 3 (2018), pág. 56.

hacinados en chabolas construidas a lo largo de una línea férrea en funcionamiento. En Lisboa fue testigo de una oscuridad total –en pleno día– en los hogares de personas de ascendencia africana que no tenían acceso a la electricidad, asentadas en las afueras de la ciudad. En Cabo Verde vio a niños con discapacidad languidecer, solos, en los fondos de las viviendas de asentamientos. En Santiago, visitó a migrantes que vivían en edificios abandonados y húmedos, con cables eléctricos bajo tensión. En California y en Delhi (India), conversó con residentes de campamentos de gente sin techo que vivían bajo cruces de autopistas o en las aceras, sin acceso a retretes ni duchas, con el temor constante de que los “barrieran” de la calle. En Buenos Aires, recorrió un asentamiento no reconocido, al que la policía y las ambulancias negaban sus servicios. En Seúl habló con residentes que vivían en medio de escombros, en viviendas semiderruidas, en un lugar, rodeado de rascacielos, que era escena de violentos desalojos forzosos. En Indonesia y Filipinas, visitó a residentes de comunidades informales, en zonas propensas a las inundaciones, que vivían con el temor de ser desalojados y obligados a abandonar sus hogares y comunidades.

10. Y, con todo, a pesar de los desastrosos resultados de la informalidad impuesta, los residentes expresan un fuerte sentimiento de comunidad y hogar. Se da nombre a las calles, se numeran las casas, se forman asociaciones de residentes, se crean centros comunitarios y se construyen escuelas, se inician programas sociales y se establecen tiendas y servicios. De hecho, pese a su carácter informal, esos asentamientos son componentes fundamentales de las economías de la mayoría de las grandes ciudades y constituyen una de las fuentes principales de vivienda en el Sur Global y las economías en transición.

### **C. Concepción de los asentamientos informales como violación y, a la vez, reivindicación de derechos**

11. Vistos desde la perspectiva de los derechos humanos, los asentamientos informales son de carácter dual. Por un lado, constituyen una violación sistémica de los derechos humanos y resultan de la acción o inacción de los Estados y sus políticas, que privan a millones de personas de sus derechos humanos fundamentales.

12. Todo Estado donde una parte considerable de la población se vea privada de acceso a vivienda o abrigo básicos viola el derecho internacional de los derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de adoptar “estrategias de facilitación” para hacer efectivo el derecho a la vivienda de los residentes de los asentamientos informales en el plazo más breve posible, por todos los medios apropiados, utilizando hasta el máximo los recursos disponibles<sup>6</sup>. Es evidente que la mayoría de los Estados incurren en un claro incumplimiento de esta obligación. De hecho, por su magnitud y gravedad, las condiciones de vida en los asentamientos informales constituyen la violación más generalizada, en todo el mundo, de los derechos humanos a la dignidad, la seguridad, la salud y la vida. Es fundamental reconocer esa verdad.

13. Por otro lado, los asentamientos informales suelen representar un logro increíble, una profunda expresión de individuos, familias y comunidades que reclaman su lugar y su derecho a la vivienda. Son “hábitats construidos por gente”, que crea hogares, cultura y vida comunitaria en las circunstancias más adversas<sup>7</sup>. El acto de reivindicar su lugar en las ciudades y construir viviendas desafía la exclusión espacial, la apropiación de tierras y bienes por los ricos sin más fin que la

<sup>6</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990), sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 10, y observación general núm. 4 (1991), sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 14.

<sup>7</sup> Sra. Lorena Zárate, “They are not ‘informal settlements’ — they are habitats made by people”, *The Nature of Cities*, 26 de abril de 2016.

especulación, la colonización de territorios indígenas y las tentativas de las autoridades de volver invisibles a comunidades enteras, negándose a reconocerlas. En su respuesta, los asentamientos informales proclaman: “Aquí estamos” y “no vamos a desaparecer”. Son una forma de ejercicio de los derechos humanos de base comunitaria encabezada por personas sin vivienda, mujeres, víctimas de la desigualdad económica, personas con discapacidad, migrantes y víctimas de la discriminación racial y étnica. El enfoque basado en los derechos debe descansar en el reconocimiento de la dualidad de los asentamientos informales que son, a la vez, violación y reivindicación de derechos.

14. El enfoque basado en los derechos humanos de la mejora de los asentamientos informales, afincado en el derecho de los residentes a permanecer *in situ* en la medida de lo posible, y a ser alojados adecuadamente en las cercanías cuando la reubicación sea necesaria o preferible, es un componente esencial de un compromiso más amplio de llevar los derechos humanos a las ciudades y de cumplir la Nueva Agenda Urbana de desarrollo inclusivo sostenible. El enfoque integrado de los derechos humanos que se propone en el presente informe se centra en la obtención de vivienda adecuada, en todas sus dimensiones, en respuesta a condiciones estructurales y una dinámica social que privan a los residentes del derecho a la vivienda, con miras a permitir que las comunidades definan por sí mismas qué es lo que constituye un hogar que ofrece dignidad y seguridad.

15. Las recomendaciones que figuran a continuación para la mejora basada en los derechos se han formulado de modo que ayuden a implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, aprovechando el potencial del enfoque basado en los derechos humanos. Las recomendaciones exigen un cambio importante en la relación entre los gobiernos y las comunidades informales, pasando de una situación en que los gobiernos penalizan, castigan y obstruyen el proceso de reivindicación del derecho a la vivienda en los asentamientos informales, a la situación contraria, en que el proceso es dirigido por la comunidad y facilitado mediante nuevos enfoques de la propiedad, la tenencia, la planificación inclusiva e iniciativas legislativas y programáticas innovadoras, y mediante la participación y la rendición de cuentas basadas en los derechos. Las recomendaciones deberían orientar las medidas adoptadas por los gobiernos a todos los niveles, y por los organismos de desarrollo, las organizaciones no gubernamentales y los agentes privados que se ocupan de la mejora de los asentamientos informales.

## **II. Recomendaciones para la mejora de los asentamientos informales basada en los derechos**

### **A. Principios básicos de la mejora basada en los derechos**

#### **1. Exigir que los programas de mejora respeten el derecho a una vivienda adecuada**

16. El objetivo primordial de la mejora de los asentamientos informales debería ser el pleno goce del derecho a una vivienda adecuada. Las políticas, los programas y las estrategias de mejora deberían incorporar todos los principios de las estrategias de vivienda basadas en los derechos humanos que se describen en el informe de la Relatora Especial al Consejo de Derechos Humanos contenido en el documento [A/HRC/37/53](#).

17. Deben establecerse procedimientos eficaces y accesibles para asegurarse de que los residentes puedan pedir cuentas a los gobiernos y otros agentes responsables de todos los aspectos del derecho a la vivienda, incluidas las obligaciones positivas de utilizar “el máximo de los recursos disponibles” y recurrir a “todos los medios

apropiados” para hacer frente a las condiciones en que viven los residentes de los asentamientos informales<sup>8</sup>.

18. La adopción de decisiones por los gobiernos, a todos los niveles, y por los organismos de desarrollo y las instituciones financieras internacionales debe ajustarse a esa norma.

19. Los residentes de asentamientos informales deben ser informados del derecho a la vivienda. Es importante adoptar y aplicar a todos los aspectos de la mejora las declaraciones o los principios basados en el derecho a la vivienda. Un buen ejemplo de ello es el acuerdo relativo a la urbanización de los asentamientos informales aprobado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, que afirma 10 principios clave de la mejora basada en el derecho a la vivienda<sup>9</sup>.

20. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya debió ocuparse, en virtud de una orden judicial, de supervisar la asignación de unidades mejoradas a los residentes de Kibera Soweto East. La Comisión informa de que ha adoptado los valores y principios del enfoque basado en los derechos humanos, arraigado en las disposiciones constitucionales según las cuales, los órganos del Estado y las personas deben respetar el estado de derecho, la participación de la población, la dignidad humana, los derechos humanos, la equidad, la justicia social, la no discriminación, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas<sup>10</sup>.

## **2. Abordar todos los componentes del derecho a la vivienda de manera integrada, reconociendo los vínculos existentes entre la vivienda y otros derechos sociales**

21. Como objetivo último, los planes de mejora deben aspirar a cumplir, en todos sus aspectos, el derecho a una vivienda adecuada con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos. Ello incluye vivir sin discriminación, en condiciones de seguridad, paz y dignidad, en viviendas de tenencia segura, asequibles, habitables, culturalmente adecuadas, en un lugar digno, accesible y donde se dispone de servicios<sup>11</sup>. Estos requisitos deberían ser precisados por las propias comunidades y familias para tener en cuenta los diferentes contextos.

22. Los programas que se ocupan de determinados componentes del derecho a una vivienda adecuada, como la obtención de un título oficial o el acceso a la infraestructura de suministro de agua o de saneamiento, no deberían aplicarse en forma aislada o a expensas de otras dimensiones de la idoneidad. Por ejemplo, el cobro de tarifas por el saneamiento o el suministro de agua puede comprometer la capacidad de permanecer en la vivienda. La posibilidad de obtener un título oficial puede dar lugar a la especulación y reducir la asequibilidad, causando el desplazamiento de los residentes más pobres. La mejora debe comenzar por el estudio de la situación y el reconocimiento exacto de las necesidades de vivienda, sociales, económicas, sanitarias, educativas y de otra índole de los residentes. En todas las estrategias de mejora debe adoptarse un enfoque holístico que tenga en cuenta esta amplia gama de necesidades.

---

<sup>8</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 1; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4, párr. 14.

<sup>9</sup> “Acuerdo por la urbanización de las villas”, disponible en <http://acuerdoporlaurbanizacion.org/wp-content/uploads/2016/10/AcuerdoxlaUrbanizacion-1.pdf>.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya para el presente informe.

<sup>11</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4.



### 3. Reconocer los vínculos existentes entre la vivienda adecuada y el acceso a los medios de subsistencia en la economía informal y apoyar el desarrollo económico de la comunidad

23. La lucha por la subsistencia domina la vida cotidiana de los residentes de los asentamientos informales. Los mercados no regulados y la inexistencia del estado de derecho pueden dar lugar a la explotación y a mayores dificultades económicas. Muchos residentes deben pagar sumas considerables a operadores privados de transporte para ir al trabajo o la escuela. A menudo se priva a los residentes del acceso al agua y el saneamiento por la imposición de tarifas excesivas, y el acceso a servicios esenciales puede estar en manos de carteles. El acceso garantizado al agua y a los retretes y otras necesidades básicas, independientemente de la capacidad de pago de los residentes, es una prioridad inmediata de la mejora.

24. También debe reconocerse que muchos residentes dependen de una actividad económica no estructurada realizada desde el hogar para sobrevivir, ya se trate de peluqueros, propietarios de tiendas o cafés, mecánicos o recicladores. Es preciso asegurarse de que la ubicación y el diseño de la vivienda mejorada sean compatibles con los medios de subsistencia de esos residentes que trabajan en el sector no estructurado.

25. En Delhi (India), la colonia Kathputli, integrada por artistas callejeros (músicos, titiriteros, magos, etc.) mantuvo espacios del asentamiento informal para las funciones, pero se reubicó a los residentes en edificios de apartamentos. Los residentes habían impugnado infructuosamente en los tribunales la reubicación, pidiendo que se les dieran garantías de que el proyecto se ejecutaría de tal manera que dejara espacio suficiente para tener en cuenta el carácter singular de su vocación y pudieran ganarse la vida con sus aptitudes artísticas<sup>12</sup>.

### 4. Reconocer el derecho a permanecer en el mismo lugar

26. El derecho del residente a permanecer en su hogar y su comunidad es parte integrante del derecho a la vivienda.

27. La mejora *in situ* permite a los residentes conservar sus conexiones con la localidad, protege la cohesión social y puede ayudar a no trastornar los medios de vida<sup>13</sup>. La reubicación, en cambio, puede tener muchas consecuencias negativas y a menudo se traduce en una calidad de vida peor. Las repercusiones negativas son especialmente marcadas para las personas con discapacidad, los ancianos y los niños y jóvenes. Como Youth for Unity and Voluntary Action lo ha demostrado en la India con la campaña #UprootedChildhoods, en colaboración con Leher, los efectos del desplazamiento y la reubicación de los niños conlleva, entre otras cosas, la interrupción de la escolarización y las redes sociales y, a menudo, la pérdida de espacios seguros para jugar<sup>14</sup>.

28. El derecho a la mejora *in situ* debe ser reconocido por ley y las comunidades deben estar representadas para conseguir la observancia de este derecho. El barrio Rodrigo Bueno, en Buenos Aires, visitado por la Relatora Especial en 2016, ha tenido éxito en este sentido. Situada en medio de edificios comerciales y residenciales de lujo, la comunidad recurrió con éxito las solicitudes de desalojo y se le reconoció el

<sup>12</sup> Tribunal Superior de Delhi, *Bhule Bisre Kalakar Co-Operative Industrial Production Society Ltd. and Others v. Union of India and Others*, W.P.(C) 1290/2014 y CM APPL. 3834/2014, 30 de marzo de 2014, párr. 5. Disponible en [www.kathputlicolonydda.com/pdfs/Judgement-dated-20.03.2014.pdf](http://www.kathputlicolonydda.com/pdfs/Judgement-dated-20.03.2014.pdf).

<sup>13</sup> Véanse los principios rectores sobre la seguridad de la tenencia.

<sup>14</sup> Véase <http://leher.org/campaigns/uprootedchildhoods/>.

derecho a la mejora *in situ*<sup>15</sup>. Recientemente se ha promulgado legislación que prevé la mejora de la comunidad manteniendo la comunicación con los residentes y aprovechando su colaboración<sup>16</sup>.

##### 5. Confiar en la participación efectiva y poner fin a los procedimientos de desalojo

29. Los Estados deberían poner fin y renunciar inmediatamente a la práctica de justificar los desalojos de los residentes de los asentamientos informales invocando los procedimientos judiciales internos. Los tribunales deberían negarse a autorizar tales desalojos salvo en las circunstancias más excepcionales, y únicamente cuando los residentes hayan participado plenamente en el proceso, se les haya proporcionado otra vivienda de calidad comparable o mejor y se hayan cumplido todos los demás requisitos de las normas internacionales de derechos humanos. Las solicitudes de desalojo son indicativas, casi siempre, de procesos deficientes y falta de participación efectiva de las comunidades.

30. El enfoque seguido por los tribunales sudafricanos está bien orientado y debería ser adoptado por otros tribunales. En el caso *Melani*, el asentamiento informal de Slovo Park impugnó la decisión de la municipalidad de Johannesburgo de no solicitar el mejoramiento *in situ* y, en su lugar, reubicar a la comunidad en otro emplazamiento, a 11 km de distancia<sup>17</sup>. El tribunal sostuvo que la política de mejoramiento del Gobierno, tal como dispone el derecho constitucional a la vivienda, prevé “un enfoque de desarrollo holístico con una perturbación o distorsión mínimas de las frágiles redes comunitarias y estructuras de apoyo existentes y alienta la colaboración entre las autoridades locales y los residentes de los asentamientos informales”<sup>18</sup>. La reubicación debe ser “la excepción y no la regla” y toda reubicación debe ser en otro lugar que esté “lo más cerca posible del asentamiento existente”<sup>19</sup>. Por esta razón, se ordenó a la municipalidad que revocara la decisión de reubicar a la comunidad y solicitara fondos para el mejoramiento *in situ*<sup>20</sup>.

##### 6. En los casos en que el traslado sea necesario o preferible, garantizar el respeto del derecho a la vivienda y todas las demás normas de derechos humanos

31. A veces la mejora exige la reubicación y el reasentamiento debido a condiciones insalubres o peligrosas, que no pueden mitigarse, o las propias comunidades pueden optar por la reubicación por otras razones. En esos casos, debe permitirse que todos los grupos y hogares afectados participen en las decisiones relativas a la reubicación, incluida la elección del lugar geográfico, el momento de la reubicación y el diseño y la asignación de las nuevas viviendas.

32. En los casos en que sea el gobierno el que propone la reubicación, la carga de la prueba corresponde al Estado, que debe demostrar por qué no es viable el mejoramiento *in situ*. Las autoridades deben publicar sus argumentos y difundirlos en

<sup>15</sup> Véase la labor del Centro de Estudios Legales y Sociales en [www.cels.org.ar/web/2015/04/amicus-por-el-barrio-rodrigo-bueno/](http://www.cels.org.ar/web/2015/04/amicus-por-el-barrio-rodrigo-bueno/).

<sup>16</sup> Argentina, Rodrigo Bueno, Ley de reurbanización núm. 5798 (23 de marzo de 2017), disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5798.html>. Sin embargo, las propuestas de designar los terrenos comunitarios como tierras públicas, a fin de evitar las presiones inflacionarias, no se incorporaron en la legislación (véase Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, documento complementario relativo a las políticas de gestión de la tierra para la reurbanización de los asentamientos informales; puede consultarse en [www.acuerdoporlaurbanizacion.org/complementario](http://www.acuerdoporlaurbanizacion.org/complementario)).

<sup>17</sup> Tribunal Superior de Sudáfrica, *Mohau Melani and Others v. City of Johannesburg and Others*, caso núm. 02752/2014, 22 de marzo de 2016.

<sup>18</sup> *Ibid.*, párr. 34.

<sup>19</sup> *Ibid.*, párr. 35.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Orden, párrs. 1 y 2.

la comunidad, y permitir su examen por un órgano facultado para revocar la decisión de reubicar, ofreciendo una audiencia plena a los residentes.

33. Cuando la mayoría de los residentes de una comunidad prefiera la reubicación, pero algunos no den su consentimiento, esos residentes, en la medida de lo posible, deberían ser autorizados a permanecer. Cuando sea necesaria una reubicación temporal para el mejoramiento *in situ*, deberá ser por un plazo limitado y cumplir los requisitos de calidad adecuada y todas las normas de derechos humanos.

34. En todos los casos de reubicación, temporal o permanente, y ya se trate de terrenos públicos o privados<sup>21</sup>, los Estados deberán cumplir con los principios básicos y las directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo I). Ello exige, en particular, que los lugares de reasentamiento estén ubicados en las cercanías del emplazamiento original, tengan acceso a todos los servicios necesarios (en particular suministro de agua, saneamiento y electricidad) y preserven el acceso a los medios de subsistencia. Las autoridades deberán proporcionar indemnización real y personal, plena y suficiente, por todos los gastos<sup>22</sup>. Los lugares de reubicación deberán proporcionar a los residentes terrenos y viviendas de tamaño y calidad iguales o superiores a los del asentamiento que abandonaron (*ibid*).

35. En Dakar, los residentes de un asentamiento informal tuvieron que ser reubicados por la construcción de una carretera. Los residentes dijeron que sus principales necesidades eran tener acceso a infraestructura básica, estar a salvo de inundaciones y obtener derechos seguros de tenencia. Todas estas necesidades fueron atendidas. El costo de la tierra en el nuevo emplazamiento se ajustó teniendo en cuenta los recursos de los hogares, y a los más vulnerables se les dio título sin costo. Los empresarios fueron indemnizados por la pérdida de ingresos; a los propietarios de viviendas se les ofreció indemnización en efectivo o una casa sin costo, y a los inquilinos se les dieron seis meses de alquiler gratuito<sup>23</sup>.

## **7. Prohibir todo desalojo forzoso y reconocer una amplia gama de sistemas de tenencia**

36. El derecho a una vivienda segura es un derecho universal en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. La falta de seguridad de la tenencia no puede justificar en ningún caso los desalojos forzosos de los residentes de asentamientos informales. Por consiguiente, la seguridad de la tenencia en virtud del derecho interno no debería limitarse a los poseedores de títulos oficiales o de derechos contractuales respecto de sus tierras o viviendas. Como señaló la Relatora Especial anterior refiriéndose a los principios rectores de la seguridad de la tenencia (A/HRC/25/54, párr. 5), “por seguridad de la tenencia se entiende un conjunto de relaciones con respecto a la vivienda y a la tierra, establecido en el derecho codificado o consuetudinario, o mediante acuerdos no oficiales o híbridos, que permite vivir en el propio hogar en condiciones de seguridad, paz y dignidad”. Con el fin de proteger la seguridad del hogar en todas las circunstancias, los Estados deben promover, proteger y reforzar toda una variedad de formas de tenencia. Los arreglos de tenencia para las personas más vulnerables y marginadas deberían tener prioridad (*ibid*).

37. Debería ayudarse a las comunidades a reunir información y documentación sobre los entendimientos existentes acerca de la situación de la tenencia informal,

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Tribunal Constitucional de Sudáfrica, *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another*, caso núm. CCT 37/11, de 1 de diciembre de 2011, párr. 95.

<sup>22</sup> Véase la comunicación de la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán para el presente informe.

<sup>23</sup> Pierre Graftieaux, “Moving people to help people move”, *Transportation Research Procedia*, Vol. 27 (2017).

mediante el empadronamiento y el registro de la tenencia, a fin de garantizar la seguridad a largo plazo. Los trámites administrativos encaminados a facilitar la regularización de los asentamientos informales deben ser asequibles, accesibles, oportunos y no excesivamente complejos.

38. Namibia ha informado a la Relatora Especial de que la Ley de Tenencia Flexible de la Tierra de 2012 prevé dar mayor alcance a la planificación, la prestación de servicios y la propiedad de la tierra en los asentamientos informales, a fin de crear otras formas posibles de titularidad de la tierra, más baratas y sencillas de administrar que las formas existentes de titularidad; garantizar la seguridad de los títulos de las personas que viven en asentamientos informales o las que ocupan viviendas para personas de bajos ingresos, y empoderar económicamente a las personas afectadas mediante esos derechos<sup>24</sup>.

## **8. Revisar las leyes a fin de reconocer los asentamientos informales y adoptar la planificación y la zonificación inclusivas**

39. La planificación y la zonificación no deberían invocarse nunca para justificar la demolición arbitraria de asentamientos informales, denegar el acceso a los servicios o impedir la reubicación en lugares cercanos. En Lagos (Nigeria), la Ley de Planificación y Desarrollo Urbano y Regional de 2010 otorgó a las autoridades, con carácter retroactivo, facultades para clausurar y demoler estructuras que contravenían las leyes de planificación de Lagos, lo que dio lugar a la demolición del asentamiento informal de Makoko, donde residían unas 85.000 personas<sup>25</sup>.

40. La planificación y la zonificación suelen servir para beneficiar a las comunidades más prósperas, los inversionistas y los intereses del desarrollo a expensas de los necesitados de vivienda. La planificación debe dar prioridad a la asignación apropiada de tierras, servicios y zonificación para la construcción de vivienda residencial cerca de servicios, fuentes de trabajo y medios de transporte, y extender los servicios y el transporte a las zonas donde se encuentran los asentamientos informales. En Medellín (Colombia), la planificación inclusiva previó la instalación de escaleras mecánicas y teleféricos para comunicar los barrios informales con nodos centrales de la ciudad, lo que llevó a la revitalización y una mejora satisfactoria<sup>26</sup>.

41. No debería aprobarse ninguna propuesta de urbanización que no incluya viviendas para las personas que ya viven en la zona que se proyecta urbanizar. Toda urbanización debe proporcionar a los residentes viviendas que respondan plenamente a sus necesidades, en cuanto a asequibilidad, diseño e idoneidad.

## **9. Facilitar el acceso a terrenos habilitados y a materiales de construcción económicos**

42. Cuando no sea posible proporcionar viviendas ya construidas a los recién llegados a las ciudades, se deberían apartar o adquirir terrenos para dar vivienda a quienes la necesitan, y ofrecerles albergues temporarios, con servicios de suministro de agua y saneamiento, mientras se construyen las viviendas en las parcelas asignadas. Deberían concederse incentivos fiscales para alentar a los propietarios privados a que destinen los terrenos baldíos a la construcción de viviendas.

<sup>24</sup> Comunicación de Namibia para el presente informe.

<sup>25</sup> Akinola E. Akintayo "Planning law versus the right of the poor to adequate housing: a progressive assessment of the Lagos state of Nigeria's Urban and Regional Planning and Development Law of 2010", *African Human Rights Law Journal*, vol. 14, núm. 2 (2014).

<sup>26</sup> Luisa Sotomayor, "Medellin: the new celebrity?" *Spatial Planning in Latin America*, 26 de agosto de 2013.

43. Deberían proporcionarse materiales económicos para la construcción de viviendas por los futuros ocupantes. Innovations Housing, organización no gubernamental que trabaja en África Oriental, ha ayudado a algunas empresas sociales a fabricar materiales de construcción económicos como los “ladrillos de barro”<sup>27</sup>.

**10. Combatir y prohibir la discriminación y el acoso contra los residentes de los asentamientos informales y poner fin a la denegación punitiva del acceso a servicios básicos**

44. Las personas que viven en asentamientos informales son víctimas de discriminación y acoso generalizados por vivir en esos asentamientos. Esto incluye el hostigamiento de los residentes, el acoso de los niños en las escuelas, la denegación de acceso al crédito y a servicios básicos, programas sociales, transporte público, atención de la salud y educación, y la detención y el encarcelamiento de los dirigentes comunitarios. También se suele denegar apoyo social y empleo a los residentes por falta de un domicilio oficial.

45. En el Canadá, las autoridades locales usaban tácticas como la de desparramar estiércol de gallina y fertilizantes de pescado en un campamento para hacer cumplir una disposición que prohibía la instalación de albergues nocturnos en los parques. Los residentes se movilizaron y posteriormente un tribunal determinó que esa disposición violaba los derechos constitucionales a la vida, la libertad y la seguridad de la persona de los residentes del campamento<sup>28</sup>.

46. La tentativa de disuadir a los residentes de quedarse en los asentamientos informales o campamentos negándoles el acceso a servicios de suministro de agua, saneamiento y atención de la salud, así como la satisfacción de otras necesidades básicas, según pudo observar la Relatora Especial en San Francisco y Oakland, California (Estados Unidos de América), constituye un trato cruel e inhumano y una violación de múltiples derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la vivienda, la salud y el agua y el saneamiento<sup>29</sup>. Es preciso prohibir por ley esas políticas punitivas y ponerles fin de inmediato<sup>30</sup>. A raíz de las expresiones de preocupación del Comité de Derechos Humanos, el Gobierno federal de los Estados Unidos introdujo incentivos de financiación para los municipios a fin de que derogasen las ordenanzas que penalizaban a las personas sin hogar<sup>31</sup>. Sin embargo, se necesitan medidas más enérgicas.

47. Los Estados deben adoptar medidas para garantizar que se prohíban en todos los ámbitos la discriminación, el acoso o la penalización por la situación en materia de tenencia o vivienda, y las instituciones de derechos humanos deberían combatir esta forma de discriminación<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Véase el sitio web de Innovations Housing (<http://innovationshousing.com/projects/africa.htm>).

<sup>28</sup> Corte Suprema de la Columbia Británica, *Abbotsford (City) v Shantz*, 2015 BCSC 1909, 21 de octubre de 2015.

<sup>29</sup> Darwin Bond Graham, “United Nations expert describes Oakland and California’s homeless crisis as ‘cruel’”, *East Bay Express*, 21 de enero de 2018.

<sup>30</sup> National Law Center on Homelessness and Poverty, “The cost of criminalizing homelessness just went up by \$1.9 billion”, comunicado de prensa, 18 de septiembre de 2015; puede consultarse en [www.nlchp.org/press\\_releases/2015.09.18\\_HUD\\_NOFA\\_criminalization](http://www.nlchp.org/press_releases/2015.09.18_HUD_NOFA_criminalization).

<sup>31</sup> Véanse las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre el cuarto informe periódico de los Estados Unidos de América (CCPR/C/USA/CO/4, párr. 19) y <https://wraphome.org/what/homeless-bill-of-rights/california-right-to-rest-act/>.

<sup>32</sup> Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia (A/HRC/25/54, párr. 5), párrs. 10 y 50 a 59.

## 11. Reconocer las circunstancias diversas de los hogares y atender las necesidades de los grupos marginados

48. Los programas de mejora deben garantizar que se reconozcan y tengan en cuenta las necesidades especiales y las experiencias privativas de las mujeres, las personas con discapacidad, los migrantes, los no ciudadanos, los ancianos, los niños y otros grupos marginados.

49. Las necesidades singulares de las mujeres y las niñas, en particular la vulnerabilidad a la violencia y la agresión sexual, que se examinan más adelante, deben ser siempre una prioridad. También hay que tomar en consideración las necesidades prácticas relacionadas con la menstruación y las percepciones de la sociedad sobre la privacidad y las expectativas de pudor. Una mujer del asentamiento Mukuru, en Nairobi, explicó: “Cuando tengo la menstruación no puedo orinar en la lata, así que tengo que esperar hasta la mañana siguiente. Porque a veces quedan algunas gotas de sangre en la lata, que usa todo el mundo, y eso me da vergüenza”<sup>33</sup>.

50. Para las personas con problemas de movilidad, es difícil el uso de retretes comunales, que rara vez son accesibles, lo cual obliga a las personas con discapacidad a arreglárselas en sus hogares<sup>34</sup>.

51. Los programas de mejora deben tener en cuenta las preferencias culturales. Esto requiere que se preste atención a la planificación espacial, el color, el tamaño de las viviendas, las instalaciones y las diversas costumbres religiosas. La mejora de los asentamientos indígenas debe velar por que los propios indígenas participen activamente en la construcción de sus viviendas, aprovechando sus conocimientos y prácticas<sup>35</sup>. Durante su visita a la ciudad de México, la Relatora Especial quedó impresionada por el contraste entre las viviendas construidas por el Gobierno, sin ninguna influencia cultural, y un proyecto de mejoramiento urbano diseñado por los residentes indígenas, que incorporaba el arte indígena, una cámara de sudación, un lugar de reuniones y empresas sociales<sup>36</sup>.

## 12. Asegurar una presupuestación y asignación de recursos suficientes, con la aportación y supervisión de los residentes

52. El garantizar asignaciones presupuestarias suficientes para satisfacer las necesidades de vivienda de los residentes de los asentamientos informales es una obligación fundamental de derechos humanos de los Estados. Hasta la fecha, ni la comunidad internacional ni los tribunales y órganos de derechos humanos nacionales han logrado que los Estados cumplan la obligación, asumida en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, de destinar el máximo de los recursos disponibles a la mejora de los asentamientos informales. Los Estados deben velar por que el gasto público sea suficiente para cumplir los compromisos contraídos en virtud de la Agenda 2030, al tiempo que adoptan medidas fiscales para que los inversionistas no dejen los terrenos baldíos sin construir y los edificios construidos sin ocupar, con fines especulativos, y para subsanar la creciente disparidad en la riqueza y los ingresos.

<sup>33</sup> Extracto de una historia narrada por Edith Kalela, del Fondo Fiduciario Muungano wa Wanavijiji/Akiba Mashinani, depositada en los archivos de los autores. Véase, asimismo, Inga T. Winkler y Virginia Roaf, “Taking the bloody linen out of the closet: menstrual hygiene as a priority for achieving gender equality”, *Cardozo Journal of Law and Gender*, vol. 21, núm. 1, (2015).

<sup>34</sup> Véase la comunicación de Kenya para el presente informe.

<sup>35</sup> Véase la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 23 y 24.

<sup>36</sup> Véase la labor de la Coalición Internacional del Hábitat ([www.hic-gs.org/es\\_index.php](http://www.hic-gs.org/es_index.php)).

53. Los gobiernos suelen subvencionar la vivienda, la infraestructura y los proyectos comerciales en ámbitos formales, lo cual beneficia principalmente a la clase media y alta, al tiempo que se niegan a subvencionar a los residentes de los asentamientos informales. Los Estados deben reconsiderar sus medidas presupuestarias para asegurarse de que los subsidios se dirijan a los más necesitados.

54. La presupuestación y la asignación de recursos para la mejora de asentamientos deben ser transparentes y responsables y estar sujetas a la supervisión efectiva de los residentes afectados.

55. En el asentamiento de Saeng Mook Da, en Tailandia, el Gobierno informa a los dirigentes de la comunidad cuando se dispone de fondos para obras de construcción y mejora. Los miembros de la comunidad se reúnen entonces y adoptan decisiones colectivas sobre las asignaciones, prestando especial atención a los miembros que carecen de medios suficientes, que se consideran beneficiarios. Un comité comunitario examina todas las decisiones de asignación de fondos<sup>37</sup>.

### **13. Garantizar la adopción de un enfoque del crédito y la microfinanciación no discriminatorio y basado en los derechos humanos**

56. Con harta frecuencia los programas de mejora recurren a la financiación de la propiedad de la vivienda mediante subsidios hipotecarios, pese a que entre el 60% y el 80% de los necesitados de vivienda no pueden obtenerlos<sup>38</sup>. En África Subsahariana, solo el 3% de los hogares tiene acceso a las hipotecas del sistema financiero estructurado<sup>39</sup>.

57. La microfinanciación puede ser una opción preferible, ya que puede adaptarse a una construcción de viviendas y mejora graduales, no está sujeta a garantía mediante un gravamen sobre la vivienda y no requiere título de propiedad de la tierra.

58. En Tayikistán, un programa de microfinanciación ejecutado por la filial local de Habitat for Humanity International, en coordinación con empresas nacionales de microfinanciación, prestó asistencia a más de 112.000 personas para mejorar sus condiciones de vida mediante préstamos de microfinanciación<sup>40</sup>.

59. Si bien la microfinanciación está dirigida a las personas y los hogares más pobres, la selección se basa normalmente más en la percepción del riesgo de crédito que en las necesidades. Los tipos de interés suelen ser más altos, en efecto, que los de las instituciones financieras. Es preciso supervisar el sector de la microfinanciación, con la participación de las comunidades interesadas, a fin de garantizar la rendición de cuentas y la accesibilidad para los más necesitados.

60. También deberían adoptarse medidas para evitar que los bancos y otras instituciones financieras se nieguen a conceder crédito, sin razones justificadas, a los residentes de asentamientos informales. La evaluación de la solvencia crediticia sobre otras bases para no excluir a los hogares informales es una obligación de derechos humanos y una buena práctica comercial.

61. Sin embargo, con suma frecuencia se presenta la concesión de créditos como la única estrategia para garantizar el acceso a la vivienda. Esas iniciativas deberían

<sup>37</sup> Nausica Castanas y otros, "Leave no one behind: community driven urban development in Thailand", documento de trabajo (Londres, International Institute for Environment and Development, diciembre de 2016).

<sup>38</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), documento temático núm. 20, "Vivienda" (31 de mayo de 2015).

<sup>39</sup> Liam Clegg, "The World Bank and the globalisation of housing finance: mortgaging development" (Londres, Bretton Woods Project, julio de 2018).

<sup>40</sup> Véase [www.habitat.org/where-we-build/tajikistan](http://www.habitat.org/where-we-build/tajikistan).



considerarse complementarias, no sustitutivas, de la inversión directa del gobierno en la mejora<sup>41</sup>.

#### **14. Integrar el capital que representan las competencias y la mano de obra de los residentes en los programas de mejora**

62. Los programas de mejora necesitan emplear a gran número de personas para hacer múltiples trabajos cualificados y manuales. Los proyectos de mejora deberían recurrir a los residentes locales y pagarles una remuneración justa. Las aportaciones y los conocimientos especializados de los miembros de la comunidad deberían aprovecharse con respecto a la adquisición del terreno y los materiales, el diseño de la obra, la construcción y otras tareas.

63. En Hanna Nasif (República Unida de Tanzania), se impartió capacitación en construcción y otras tareas a los miembros de la comunidad que deseaban participar en la obra. Las competencias adquiridas mediante el programa mejoraron sus posibilidades de empleo e ingresos<sup>42</sup>.

#### **15. Combatir los efectos inflacionarios de la mejora y reprimir la especulación**

64. El mejoramiento de los asentamientos *in situ* puede atraer a hogares de ingresos medianos y hacer que suban los precios de la vivienda, lo que a su vez da lugar al desplazamiento de los residentes de sus comunidades mejoradas.

65. Tras un programa de mejora en Dar es Salaam (República Unida de Tanzania), los propietarios aumentaron los alquileres por habitación, por término medio, en un 160%<sup>43</sup>. En Kibera (Kenya), los estudios revelan que los antiguos residentes no han podido comprar las nuevas viviendas mejoradas ni pagar el alquiler mensual<sup>44</sup>.

66. Es preciso tomar medidas como la concesión de subsidios para ayudar con los pagos de alquiler o precios de compra y fijar topes para los alquileres y precios de venta a fin de garantizar que la vivienda en los asentamientos mejorados siga siendo asequible a los residentes y poner límites a la especulación y el lucro que genera la mejora. Otra posibilidad sería designar como bien público el terreno en que se produce la mejora e imponer restricciones en cuanto a quién puede comprar o alquilar una vivienda mejorada y fijar los plazos tras los cuales se permite la venta.

#### **16. Mejorar los campamentos de refugiados y de socorro humanitario para garantizar el derecho a la vivienda**

67. La vivienda proporcionada gracias al socorro humanitario se suele considerar temporal cuando, en realidad, los campamentos se han convertido en hogares a largo plazo, similares a los asentamientos informales. Los residentes viven en estructuras temporales, que son inadecuadas para la ocupación a más largo plazo, y a menudo se les niega el acceso a servicios esenciales como la electricidad y el alcantarillado<sup>45</sup>. El

<sup>41</sup> Ananya Roy, *Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development* (Routledge, 2010).

<sup>42</sup> Anna Anael, Stephen Mukiibi y Nicholas Makoba, "The impacts of informal settlement upgrading on housing affordability: the experience of Hanna Nassif in Dar es Salaam, Tanzania", *Africa Habitat Review*, vol. 10, núm. 10 (noviembre de 2016).

<sup>43</sup> Rasmus Precht, "Informal settlement upgrading and low-income rental housing: impact and untapped potentials of a community-based upgrading project in Dar es Salaam, Tanzania" (2005). Puede consultarse en <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1269364699096/6892630-1269364758309/precht.pdf>.

<sup>44</sup> Bernardine Mutanu y Faith Nyamai, "Upgraded slum houses 'too expensive'", *Daily Nation* (Nairobi), 28 de agosto de 2013.

<sup>45</sup> Véase, por ejemplo, "15 minutes to leave: denial of the right to adequate housing in post-quake Haiti" (Londres, Amnistía Internacional, 2015).



campamento de refugiados de Zaatari, que aloja a cerca de 80.000 personas, se ha descrito como la cuarta ciudad de Jordania por su tamaño, a pesar de lo cual los residentes, que tienen muy pocas probabilidades de poder regresar a sus hogares de origen, siguen viviendo en tiendas de campaña y caravanas sin acceso a servicios básicos<sup>46</sup>.

68. Es preciso lograr que el socorro humanitario prestado a largo plazo sea plenamente conforme con el derecho a una vivienda adecuada, y cuando los campamentos de socorro se convierten de hecho en asentamientos informales, deben mejorarse para cumplir las normas aplicables a la vivienda a más largo plazo.

## **17. Combatir y prevenir la corrupción**

69. Dada la ausencia de estructuras de gobernanza, estado de derecho y mecanismos de supervisión, la corrupción entre los promotores inmobiliarios, los constructores y los funcionarios públicos es un problema común en los planes de mejora. La precaria condición jurídica de muchos residentes, combinada con su vulnerabilidad general, significa que con frecuencia no se reprime la corrupción, que aumenta los costos, desalienta la asistencia internacional y daña la integridad de los procesos de participación.

70. Durante el programa de mejora de los barrios marginales (KENSUP) en Soweto East, Nairobi (Kenya), el 31% de los residentes creía que, dada la corrupción, el proyecto no los beneficiaría<sup>47</sup>.

71. Deben adoptarse medidas para prevenir la corrupción en todas las etapas de la mejora, desde la adquisición del terreno hasta la licitación de contratos y la asignación de las viviendas mejoradas. Debería establecerse una rigurosa supervisión independiente de todos los aspectos del proceso de mejora, incluidas todas las alianzas público-privadas, y, en su caso, debería facultarse a las comunidades para supervisar la asignación de recursos y las medidas de lucha contra la corrupción y adoptar decisiones al respecto.

## **B. Derecho a la participación y la inclusión**

### **18. Reconocer como un derecho y hacer efectiva la participación de los residentes en todas las etapas del proceso de mejora**

72. Un elemento esencial de todas las estrategias de reubicación es el derecho de los residentes a participar. Se trata de una obligación legal y, a la vez, de una necesidad operacional. Si los residentes no participan en la planificación y ejecución de la reubicación, no se contará con su idea de los problemas que enfrentan ni con su contribución vital sobre cómo abordarlos. La plena participación de los residentes en los programas de mejora crea capacidad local para la gobernanza, promueve la creatividad, la eficiencia, la adaptación a las condiciones locales y la titularidad local y asegura el logro de resultados sostenibles<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Zaatari Refugee Camp February Factsheet. Disponible en [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018.02.04\\_FACTSHEET-ZaatariRefugeeCampFEB2018.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018.02.04_FACTSHEET-ZaatariRefugeeCampFEB2018.pdf).

<sup>47</sup> Rosa Flores Fernández y Bernard Calas, "The Kibera Soweto East Project in Nairobi, Kenya", Institut français de recherche en Afrique, Nairobi (2011).

<sup>48</sup> Sudáfrica, Grupo de Acción para el Desarrollo, Departamento de Asentamientos Humanos y Organismo de Desarrollo de la Vivienda, "Participatory action planning for informal settlement upgrading" (2015); Programa Nacional de Apoyo a la Mejora, "NUSP resource kit, part 3: building partnerships".

73. El derecho a participar debería ser protegido por ley, mediante disposiciones constitucionales o legislativas, como en la constitución de Kenya<sup>49</sup>. El derecho a participar debe garantizarse desde las primeras etapas del diseño y la planificación hasta la ejecución, la supervisión y la evaluación<sup>50</sup>.

74. El derecho a participar debe hacerse efectivo de manera clara y precisa, y debe garantizarse la colaboración de los residentes reales, y no solo de los propietarios o arrendadores informales. Según el caso, debería negociarse con los residentes un acuerdo vinculante de participación comunitaria que estableciera cuándo y cómo habría de participar la comunidad en cada etapa del proceso.

75. La comunidad de Makhaza, en Sudáfrica, consiguió hacer valer un acuerdo oficial concertado con la municipalidad de Ciudad del Cabo para revocar la decisión municipal de negarse a proporcionar recintos privados para los nuevos retretes comunales instalados<sup>51</sup>.

#### **19. Establecer procesos comunitarios para que las decisiones se adopten de manera democrática**

76. La participación en la mejora exige la existencia de procesos democráticos que permitan a la comunidad tomar decisiones colectivas. Estos procesos deberían facilitar las reuniones comunitarias, el nombramiento de portavoces y el intercambio efectivo de información.

77. El “proceso popular” aplicado en Kabul garantiza el liderazgo y el control comunitarios sobre el proceso de mejora, con una estructura organizativa en la que participan distintos niveles del gobierno. A nivel de la comunidad, los residentes locales eligen consejos comunitarios de desarrollo encargados de la selección, el diseño, la ejecución y el mantenimiento de los proyectos. A nivel municipal, el ayuntamiento capacita personal para trabajar junto a los residentes en la ejecución y conclusión de la mejora<sup>52</sup>.

78. La participación en la mejora debería incluir la colaboración con las estructuras y organizaciones comunitarias existentes, siempre que la comunidad las considere legítimas y representativas<sup>53</sup>.

#### **20. Garantizar el acceso a la información y proporcionar recursos a los promotores comunitarios**

79. Para poder ejercer su derecho a participar, los residentes deben disponer de información accesible sobre el proceso de mejora, incluidas las leyes pertinentes, y de información sobre sus derechos. Los promotores, elegidos por la comunidad, deberían contar con los recursos necesarios para asesorar a la comunidad acerca de lo que está en juego y contribuir a asegurar la supervisión efectiva por la comunidad<sup>54</sup>. Los profesionales deberían recibir capacitación en la participación de la comunidad

<sup>49</sup> Constitución de Kenya, art. 10 2) a).

<sup>50</sup> Naciones Unidas, Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, principios fundamentales, párr. 38.

<sup>51</sup> Sudáfrica, Tribunal Superior de Western Cape, *Beja and Others v. Premier of the Western Cape and Others*, caso núm. 21332/10, de 29 de abril de 2011.

<sup>52</sup> Haroon Nazire y otros, “Effects of informal settlement upgrading in Kabul City, Afghanistan: a case study of Afshar area”, *Current Urban Studies*, vol. 4, núm. 4 (28 de diciembre de 2016).

<sup>53</sup> Promoción del empoderamiento jurídico en los asentamientos informales: recomendaciones y lecciones aprendidas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, taller para asociados de África-América Latina, Quito (Ecuador), 26 y 27 de marzo de 2018.

<sup>54</sup> Ruth McLeod, “Building effective relationships with the urban poor and government”, *Comic Relief Literature Review*, Programa Internacional de Subsidios para las Personas que Viven en Barrios Marginales (junio de 2011).

y la rendición de cuentas. Los recursos y desembolsos por gastos deberían destinarse a apoyar la participación de los residentes<sup>55</sup>. También deberían ser remunerados los residentes elegidos por la comunidad que desempeñen funciones directivas especiales.

## **21. Documentar el perfil singular de cada comunidad, vinculando la mejora a la lucha histórica por los derechos**

80. Debería ayudarse a los residentes de asentamientos informales a documentar la historia de su asentamiento. Los planificadores y los asociados para el desarrollo deben considerar los asentamientos informales como comunidades definidas no solo geográficamente sino también históricamente, y determinar cómo y por qué se eligió el lugar, qué reivindicaciones han hecho los residentes y otras partes interesadas, y la forma en que entienden el derecho a la vivienda los propios residentes<sup>56</sup>.

81. Se debería reunir información demográfica para crear un cuadro completo de la comunidad y las necesidades de los residentes, incluidos planos detallados del asentamiento, número de hogares e individuos, situación de tenencia (incluidos los arrendatarios informales), medios de subsistencia, gastos de vivienda, prestación de servicios y estructuras de gobernanza local<sup>57</sup>.

82. La Shack Dwellers Federation de Namibia ha ido de puerta en puerta para trazar el perfil de la ubicación e historia de los asentamientos, su acceso a la prestación de servicios, las características demográficas y las estructuras de organización<sup>58</sup>. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Slum Dwellers International y la Alianza de Ciudades han puesto en marcha una campaña mundial, denominada “Conoce tu ciudad”, gracias a la cual los propios residentes de la ciudad reúnen información sobre los asentamientos informales. Hasta la fecha, han trazado el perfil de 7.714 asentamientos en 224 ciudades<sup>59</sup>.

## **22. Garantizar la plena inclusión de la mujer en todos los aspectos de los programas de mejora**

83. Pese a que las mujeres suelen asumir el papel de líderes en las comunidades informales en relación con la vivienda y las necesidades sociales, con frecuencia se ven excluidas de la colaboración oficial con los gobiernos y los promotores inmobiliarios. Así y todo, es precisamente su capacidad para compartir sus experiencias y perspectivas específicas lo que hace esencial su participación para el éxito de la mejora. Debe ayudarse a las mujeres y las niñas a asumir funciones importantes de liderazgo y a participar en condiciones de igualdad.

84. En el proyecto de mejora de los barrios marginales de Caracas, las mujeres recibieron capacitación en cuestiones tales como los derechos, el liderazgo y la violencia doméstica, y participaron activamente en las consultas, las obras de construcción y la supervisión de proyectos, desempeñando incluso funciones remuneradas como personal del proyecto<sup>60</sup>.

<sup>55</sup> “Acuerdo por la urbanización de las villas” (véase la nota 9).

<sup>56</sup> Promoción del empoderamiento jurídico en los asentamientos informales.

<sup>57</sup> National Upgrading Support Programme, “NUSP resource kit, part 1: understanding your informal settlement”.

<sup>58</sup> Véase <https://sdfn.weebly.com/background.html>.

<sup>59</sup> Véase <http://knowyourcity.info/explore-our-data/>.

<sup>60</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *State of Women in Cities 2012-2013: Gender and the Prosperity of Cities*.

## C. Supervisión y acceso a la justicia

### 23. Establecer un órgano independiente y participativo para dar seguimiento a los progresos realizados y recibir denuncias

85. El seguimiento adecuado de los progresos alcanzados y la garantía de la rendición de cuentas, con respecto a los objetivos y los plazos, son componentes críticos de una mejora compatible con los derechos. Deberían delegarse facultades a una persona o un órgano, tales como un ombudsman o un grupo comunitario de supervisión de la mejora, para asegurar una evaluación independiente, justa e imparcial de la marcha del proyecto.

86. Deberían establecerse procedimientos de presentación de denuncias para oír directamente las quejas de los residentes, velar por que se respeten sus derechos y poner en práctica procedimientos de solución de controversias basados en los derechos.

87. Los órganos de supervisión deben tener acceso a la información y los datos pertinentes, desglosados por las características demográficas de los distintos grupos. Deberían contar con los recursos y los conocimientos necesarios para llevar a cabo encuestas comunitarias, supervisar las actividades, entrevistar a los residentes, al personal y a los administradores y convocar audiencias públicas. Sus informes, recomendaciones o decisiones deberían publicarse en formatos accesibles. Debería existir la obligación, a todos los niveles de gobierno, de responder con prontitud a las recomendaciones o las inquietudes de los órganos de supervisión.

### 24. Garantizar el acceso a la justicia para la reivindicación de los derechos humanos otorgando facultades decisorias a la comunidad

88. A fin de garantizar que los planes de mejora se ejecuten de manera que se respeten los derechos, los residentes deberán ser conscientes de sus derechos y disponer de vías que les permitan reclamarlos y hacerlos valer. En muchos asentamientos, las modalidades alternativas de justicia, en particular las prácticas indígenas y tradicionales y los mecanismos comunitarios, son más accesibles que los tribunales oficiales, ya que suelen funcionar directamente en las comunidades a las que sirven y las sentencias son dictadas por autoridades locales que merecen la confianza de los residentes. Algunas cuestiones, como la asignación de unidades o la solución de los problemas de discapacidad pueden dirimirse de manera más eficaz mediante procedimientos locales.

89. Es esencial establecer procesos de justicia oficiosos para examinar el diseño, la ejecución y los resultados del proyecto, y garantizar que todos los agentes —públicos y privados— tengan la obligación de rendir cuentas con arreglo a las normas de la adopción de decisiones conforme a los derechos.

90. La resolución a nivel comunitario de las cuestiones relativas a la tierra y la vivienda se ha utilizado eficazmente en asentamientos informales en Ghana y otros países<sup>61</sup>. En Tailandia, monjes venerables han participado en la solución de controversias. En Nigeria, la asociación Justice and Empowerment Initiatives imparte capacitación y proporciona recursos a asistentes jurídicos de la comunidad para que trabajen directamente en sus propios asentamientos informales, enseñando a otros residentes cuáles son sus derechos jurídicos, ayudándoles a preparar las demandas

<sup>61</sup> Anthony Arko-Adjei, *Adapting land administration to the institutional framework of customary tenure: the case of peri-urban Ghana* (Amsterdam, Delft University Press, 2011).

judiciales y recurriendo a la mediación y la negociación para resolver las controversias<sup>62</sup>.

**25. Adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que el sistema judicial proteja los derechos de los residentes de los asentamientos informales**

91. Se requieren grandes iniciativas en todos los países a fin de fortalecer la capacidad y el compromiso de las cortes, los tribunales, las instituciones nacionales de derechos humanos, los defensores del pueblo y otros órganos para proteger y hacer efectivo el derecho a la vivienda de los residentes de los asentamientos informales. Los jueces, los miembros de tribunales y los encargados de resolver cuestiones administrativas deberían recibir formación sobre el derecho a la vivienda con arreglo al derecho internacional y el derecho comparado de derechos humanos en lo que se refiere a la mejora de los asentamientos informales.

92. Las cortes y los tribunales deben aplicar rigurosamente la prohibición de los desalojos forzosos y defender el requisito de la participación efectiva de los residentes. Deben pedir cuentas a los gobiernos respecto de todos los componentes de la obligación de garantizar la realización progresiva del derecho a la vivienda en los asentamientos informales. Deberían alentar y atender las reclamaciones sistémicas en relación, entre otras cosas, con la insuficiencia de las asignaciones presupuestarias; el incumplimiento de los plazos o de los objetivos acordados; la participación o colaboración insuficientes por parte de las comunidades, y la omisión de considerar las necesidades de los grupos marginados de los asentamientos. Las cortes y los tribunales deberían estar facultados para seguir ocupándose de las cuestiones que se les sometan y exigir la presentación de informes periódicos sobre los progresos realizados y los resultados obtenidos hasta alcanzar la conclusión deseada. Como alternativa, los tribunales pueden considerar la posibilidad de delegar la supervisión a un órgano independiente, por ejemplo, un ombudsman o una institución de derechos humanos, con respecto a la ejecución de las órdenes de reparación.

93. Los Estados deben hacer esfuerzos concertados para eliminar los obstáculos que dificultan el acceso a la justicia para los residentes de los asentamientos informales. Entre otras, deberían adoptarse las siguientes medidas: a) habilitar a los tribunales para que convoquen audiencias públicas en ubicaciones próximas a los residentes a fin de llegar a las comunidades remotas<sup>63</sup>; b) capacitar a jueces, auxiliares judiciales y abogados para trabajar de manera más eficaz con los residentes informales; c) asignar fondos especiales a las facultades de derecho para que ofrezcan cursos sobre asistencia letrada en asentamientos informales; d) prestar apoyo a organizaciones de asistencia letrada para que trabajen con los residentes; e) garantizar que se disponga de asistencia letrada; f) establecer procedimientos para litigios *amicus curiae* y de interés público para resolver las cuestiones sistémicas; g) velar por que las instituciones nacionales de derechos humanos tengan el mandato y los recursos necesarios para trabajar con los residentes de asentamientos informales a fin de reivindicar y hacer valer su derecho a la vivienda, y h) disponer la intervención temprana, dictar órdenes provisionales y adoptar medidas cautelares para hacer frente a circunstancias urgentes, en particular cuando pueda producirse un desalojo forzoso.

<sup>62</sup> Moyosore Arewa, Janelle Deniset y Nicole Gladstone, "Final Capstone report: global experience promoting access to justice, voice and livelihoods in informal urban settlements" (Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, 2017).

<sup>63</sup> Jane Weru, Waikwa Wanyoike y Adrian di Giovanni, "Confronting complexity: using action-research to build voice, accountability, and justice in Nairobi's Makuru informal settlements", en J. Wouters y otros (eds.), *Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract, and Accountability* (World Bank Legal Review, vol. 6, 2015).

94. En Filipinas, el Grupo Jurídico Alternativo representa a una amplia red de organizaciones que trabajan a nivel comunitario para determinar qué obstáculos presenta el sistema judicial a los residentes de los asentamientos informales. El Grupo aboga por un cambio sistémico del sistema judicial mediante la colaboración con las facultades de derecho, el Tribunal Supremo, el Departamento de Justicia, la Comisión de Derechos Humanos, la policía y la comunidad jurídica y judicial<sup>64</sup>.

## **D. Los asentamientos informales y el medio ambiente**

### **26. Evaluar y remediar los riesgos ambientales que corren los asentamientos informales**

95. Muchas veces las personas se ven obligadas a vivir en asentamientos informales por factores ambientales, como los desastres naturales, el cambio climático y la degradación ambiental, pero los asentamientos a los que migran pueden exponerlos a riesgos ambientales aún mayores. Las tierras que son vulnerables a las inundaciones, las marejadas ciclónicas, los aludes de lodo, los terremotos u otros desastres naturales, o que han sido contaminadas por desechos industriales, tienen más probabilidades de quedar vacantes y de que su ocupación no sea resistida por los intereses de desarrollo<sup>65</sup>. Carentes de recursos económicos, materiales y técnicos suficientes, los residentes de asentamientos informales no pueden construir viviendas capaces de resistir fenómenos meteorológicos violentos o desastres<sup>66</sup>. Cuando se produce un desastre natural, el número de muertos es mucho más alto en los asentamientos informales que en las zonas urbanas formales y las consecuencias sanitarias de la degradación ambiental y los contaminantes en los asentamientos informales son graves<sup>67</sup>.

96. Es esencial evaluar el pleno alcance de todos los riesgos ambientales que enfrentan los asentamientos informales, aprovechando los conocimientos de los residentes, o los expertos contratados en su nombre, puesto que están más familiarizados con el entorno en que viven y suelen adoptar prácticas de gestión de riesgos<sup>68</sup>.

97. Cuando existan asentamientos en lugares expuestos a desastres naturales, los Estados deberían designar esos lugares como zonas que requieren la adopción inmediata de medidas eficaces de gestión del riesgo de desastres, adaptando los enfoques a las necesidades específicas de la comunidad<sup>69</sup>. Los Estados, con todo, no deberían invocar la gestión del riesgo como excusa para ordenar desplazamientos innecesarios. Cuando la reubicación y el reasentamiento en un lugar cercano sean necesarios para la protección y la seguridad de los residentes, ello debería hacerse con la colaboración y el acuerdo de los interesados, como ya se ha dicho.

98. El asentamiento de Bang Bua, en Tailandia, era propenso a las inundaciones causadas por un canal. Las autoridades coordinaron con los residentes la decisión de

---

<sup>64</sup> Véase <http://www.alternativelawgroups.ph/index.php/about-us/partnerships-and-linkages>.

<sup>65</sup> Matthew Abunywah, Thayaparan Gajendran y Kim Maund, “Profiling informal settlements for disaster risks”, Séptima Conferencia Internacional sobre el Fomento de la Resiliencia, 2017.

<sup>66</sup> Comunicación del Instituto de Derechos Socioeconómicos de Sudáfrica para el presente informe.

<sup>67</sup> Véase Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres, cap. 4 (Naciones Unidas, Ginebra, 2009).

<sup>68</sup> David Satterthwaite y otros, “Responding to climate change in cities and in their informal settlements and economies”, International Institute for Environment and Development, marzo de 2018.

<sup>69</sup> Abunywaha y otros, “Profiling informal settlements for disaster risks”.

prohibir la construcción en las zonas más afectadas, mejorar la seguridad estructural de los edificios y ofrecer un mayor acceso a la comunidad en tiempos de crecida. En 2011 las defensas demostraron ser capaces de resistir las inundaciones generalizadas causadas por el tifón Nock-Ten y Bang Bua fue el asentamiento menos afectado de Bangkok<sup>70</sup>.

## **E. La cooperación internacional y la asistencia para el desarrollo**

### **27. Velar por que todos los proyectos de mejora a cargo de organismos de cooperación para el desarrollo e instituciones financieras internacionales se ajusten a las normas de derechos humanos**

99. Las instituciones financieras internacionales y los bancos de desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, desempeñan un importante papel normativo y financiero en los planes de mejora de la vivienda para los residentes de asentamientos informales. Estos agentes han ido pasando gradualmente del enfoque de eliminar los barrios marginales al de preferir, en general, las soluciones *in situ*, con la participación de las comunidades afectadas en el diseño y la ejecución de los proyectos de renovación urbana. Sin embargo, no se insiste suficientemente en el derecho a una vivienda adecuada y su aplicación a los proyectos de mejora.

100. Las instituciones financieras internacionales también se han distanciado, en los últimos años, de la asistencia directa a los hogares más pobres y, en su lugar, se han inclinado por la financiación hipotecaria de la propiedad de la vivienda. Está demostrado que este enfoque priva de beneficios a los residentes de asentamientos informales, que son los que más necesitan la asistencia<sup>71</sup>.

101. La Relatora Especial sigue oyendo historias de que los residentes no participan de manera efectiva en la mejora y que las salvaguardias ofrecidas por las instituciones financieras y los bancos de desarrollo internacionales se dejan de lado en favor de procesos internos más débiles. Los mecanismos de presentación de denuncias rara vez requieren o garantizan el cumplimiento del derecho a la vivienda, varían en lo que respecta a la accesibilidad y la independencia y, en general, producen resultados decepcionantes en cuanto a garantizar vías de recurso efectivas a los denunciantes<sup>72</sup>.

102. Muchos organismos de cooperación para el desarrollo no han adoptado salvaguardias y enfoques que respeten los derechos humanos y son pocos los que mencionan explícitamente el derecho a la vivienda. El resultado ha sido que los planes de reasentamiento e indemnización han sido, a menudo, insuficientes o no han sido respetados por los asociados en la ejecución<sup>73</sup>.

103. Los organismos de desarrollo deberían financiar y poner en marcha proyectos de mejora de los asentamientos informales solo si se ejecutan en estricta conformidad con el derecho y los principios internacionales de derechos humanos, como se aclara en las presentes recomendaciones. La financiación facilitada a los gobiernos debe condicionarse al cumplimiento de estas normas de derechos humanos y deberían

<sup>70</sup> Centro Asiático de Preparación para Casos de Desastre, *Integrating Disaster Risk Management into Urban Management* (Bangkok, Disaster Risk Management Practitioners Handbook Series, 2013).

<sup>71</sup> Clegg, "The World Bank and the globalisation of housing finance".

<sup>72</sup> C. Daniel y otros (eds.) *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance* (Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations, enero de 2016). Disponible en [www.glass-half-full.org](http://www.glass-half-full.org).

<sup>73</sup> Véase Banco Mundial y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences, and Challenges*, 2a edición, (Washington, DC, 2013).



existir procedimientos para garantizar la respuesta inmediata de los gobiernos cuando los derechos humanos se vean comprometidos.

104. Las instituciones financieras y los organismos de desarrollo internacionales deberían examinar los programas para garantizar que la preferencia por la financiación hipotecaria no prive de beneficios a los más necesitados. Debe existir un sólido mecanismo encargado de conocer de las denuncias de manera oportuna para todo proyecto de mejora, accesible a todos los residentes, que examine las decisiones que puedan ser contrarias a sus derechos humanos.

## F. La violencia y la delincuencia

### 28. Reconocer que los residentes de los asentamientos informales que participan en la reivindicación del derecho a la vivienda son defensores de los derechos humanos

105. Sucede con lamentable frecuencia que la policía, las fuerzas de seguridad y otros agentes de protección contratados recurren a la fuerza y la violencia, incluso con armas, cuando los residentes de los asentamientos informales se resisten al desalojo forzoso o reclaman por otros medios su derecho a la vivienda en actos de protesta<sup>74</sup>.

106. Las personas que se resisten a los desalojos forzosos y reivindican su derecho a la vivienda deben ser tratadas como defensores de los derechos humanos por las autoridades y las fuerzas de seguridad, y la comunidad internacional debería responder en consecuencia cuando se violan sus derechos. Si la policía o el personal de seguridad se ve obligado a recurrir a la fuerza por otras razones, deben respetarse los principios de necesidad y proporcionalidad y sus operaciones deben realizarse de conformidad con las normas de derechos humanos, respetando y protegiendo los derechos de los residentes de los asentamientos informales y sus bienes<sup>75</sup>. Cuando se use fuerza excesiva contra residentes de asentamientos informales, el caso deberá remitirse a un grupo independiente e imparcial para la investigación y la reparación<sup>76</sup>.

### 29. Investigar y prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas

107. Las mujeres y las niñas que viven en asentamientos informales corren un riesgo mucho mayor de sufrir violencia por razón de género que el resto de la población femenina<sup>77</sup>. Los retretes, las fuentes de agua y otros servicios suelen encontrarse a cierta distancia de los hogares, y la inseguridad de las casas y la falta de electricidad, con la consiguiente oscuridad de las vías de acceso, exponen a las mujeres y las niñas a un mayor riesgo de violencia y agresión sexual<sup>78</sup>. La pobreza extrema, la indignancia, el hacinamiento y el desempleo de larga duración son factores que contribuyen a la violencia contra la mujer. En los asentamientos informales, rara vez tienen las mujeres acceso a refugios de emergencia para la protección contra la violencia doméstica.

<sup>74</sup> Nation Nyoka y Dennis Webster, "Metro police fire rubber bullets at residents in Ekurhuleni's Good Hope settlement", *Daily Maverick*, 18 de mayo de 2018; Amnistía Internacional, "'Just move them': forced evictions in Port Harcourt, Nigeria", 28 de octubre de 2010; Dom Phillips y Júlio Carvalho, "Police operation in Rio favela leaves at least eight people dead", *The Guardian*, 25 de marzo de 2018.

<sup>75</sup> Directrices sobre los desalojos generados por el desarrollo, párrs. 47 a 51.

<sup>76</sup> Véase Stuart Casey-Maslen, *Use of Force in Law Enforcement and the Right to Life: the Role of the Human Rights Committee*, Academy In-brief núm. 6 (Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, Ginebra, noviembre de 2016).

<sup>77</sup> Elizabeth Swart, "Gender-based violence in a Kenyan slum: creating local, woman-centered interventions", vol. 38, núm. 4, *Journal of Social Service Research* (abril de 2012).

<sup>78</sup> Comunicación del Instituto de Derechos Socioeconómicos de Sudáfrica para el presente informe.



108. Las mujeres deberían participar en la selección y aplicación inmediata de medidas prioritarias para hacer frente a la violencia y velar por que en todas las obras de mejora se tengan en cuenta los riesgos de seguridad.

109. También deben implantarse procedimientos para prestar apoyo a las mujeres que denuncian actos de violencia y de agresión sexual, a fin de garantizar su seguridad, incluida la provisión de refugios de emergencia.

### **30. Garantizar la protección adecuada de los residentes de asentamientos informales contra los delitos motivados por prejuicios**

110. Las personas que viven en asentamientos informales suelen ser víctimas de terribles actos de violencia por la idea de que pertenecen a un determinado grupo racial, social, cultural o religioso. Los ataques motivados por el odio han dado lugar a la destrucción de viviendas y bienes, lesiones físicas y muertes<sup>79</sup>. La policía y las fuerzas de seguridad muchas veces no protegen adecuadamente a los residentes y pueden contribuir a perpetuar el odio como resultado de sus propios estereotipos discriminatorios<sup>80</sup>.

111. La policía y las fuerzas de seguridad deben recibir capacitación y educación en derechos humanos para combatir los estereotipos discriminatorios, y las autoridades deben trabajar junto con los residentes para encontrar respuestas eficaces a la delincuencia motivada por prejuicios.

## **G. Las empresas y los derechos humanos**

### **31. Reorientar la inversión privada en la vivienda y los bienes inmuebles para apoyar la mejora de los asentamientos y crear viviendas asequibles**

112. Es evidente que los gobiernos por sí solos no podrán alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que la inversión privada desempeñará un papel importante. Se ha estimado que la construcción de todas las viviendas necesarias durante el próximo decenio costaría hasta 16 billones de dólares por concepto de adquisición de tierras y construcción, de los cuales se estima que solo 3 billones de dólares provendrían de fondos públicos<sup>81</sup>.

113. En su informe anterior sobre la financierización de la vivienda, la Relatora Especial señaló que los regímenes financieros y las modalidades actuales de inversión en vivienda habían creado mercados irresponsables que hacían caso omiso de la necesidad de vivienda, dejando sin techo a cada vez más hogares de bajos ingresos en las ciudades e impulsándolos a la informalidad (A/HRC/34/51, párrs. 3 y 29). La Relatora Especial ha pedido un cambio radical para rediseñar los mercados de la vivienda y la inversión y centrarlos en el reconocimiento de la vivienda como un derecho humano y un bien social y no una mercancía<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Ukraine: Act now to stop systematic persecution of Roma minority in ‘alarming’ attacks, say UN experts”, 28 de julio de 2018; “Ukraine’s Roma under attack in wave of hate crimes”, *The Express Tribune*, 1 de julio de 2018; comunicación de Associazione 21 Luglio Onlus para el presente informe.

<sup>80</sup> Informe del “Dialogue on human rights and policing”, organizado por el Foro Africano para la Supervisión Civil de la Policía, en cooperación con la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, 28 y 29 de abril de 2016.

<sup>81</sup> Jonathan Woetzel y otros, “A blueprint for addressing the global affordable housing challenge” (McKinsey Global Institute, octubre de 2014).

<sup>82</sup> Véase <http://www.unhousingrapp.org/the-shift/>.

114. Es esencial, por tanto, orientar mejor la inversión privada y dirigirla a satisfacer las necesidades de la cuarta parte de la población urbana que vive en asentamientos informales. Esto significa adoptar un nuevo compromiso con las obligaciones de derechos humanos en los sectores de la vivienda residencial y la construcción. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”, que obligan a los inversionistas a evitar toda actividad que provoque el desplazamiento de comunidades o la destrucción del hábitat, deben aplicarse para garantizar que un componente razonable de toda inversión y toda obra de desarrollo privadas en tierras o viviendas se oriente hacia las necesidades de vivienda de los asentamientos informales. Se necesita una iniciativa mundial, encabezada por los Estados y las instituciones financieras internacionales, para proporcionar mecanismos fiables de inversión de capital en la mejora de los asentamientos, dirigidos por las propias comunidades.

### **III. El camino a seguir**

115. **El número de personas que viven en asentamientos informales, los recursos necesarios para su mejora y el grado de privación de derechos que sufren los residentes hacen que el objetivo de mejorar todos los asentamientos para 2030 sea un reto formidable. Los cuadros de los indicadores elaborados y las estadísticas reunidas para dar seguimiento al progreso hacia 2030 son más bien abrumadores. Sin embargo, se necesita algo más que el compromiso de mejorar los números y las tendencias estadísticas.**

116. **Las recomendaciones que preceden giran en torno a dos ideas fundamentales, que constituyen los pilares de los enfoques de la mejora basados en los derechos humanos. En primer lugar, la mejora debe aprovechar, y no socavar, la capacidad de las comunidades para reclamar y hacer efectivos sus derechos, y debe contar con suficientes recursos y apoyo de los Estados y de las organizaciones internacionales, y con la reorientación de las inversiones del sector privado. Y, en segundo lugar, la obligación de hacer frente a las violaciones sistémicas del derecho a la vivienda en los asentamientos informales debe reconocerse como un imperativo de derechos humanos de los Estados de todo el mundo, imperativo que exige la rendición de cuentas.**

117. **En la raíz de estas dos ideas fundamentales se encuentra una verdad muy simple, algo que resulta evidente para la Relatora Especial cada vez que visita a residentes que viven en condiciones deplorables, en asentamientos informales, en el corazón o al margen de ciudades florecientes, donde abundan los complejos comerciales y residenciales de lujo. Esa verdad es que, desde cualquier punto de vista que se mire —moral, político o jurídico— es inaceptable que haya gente obligada a vivir de ese modo. Negarnos a aceptar lo inaceptable, por ahí debemos empezar. Todos los agentes deben movilizarse en el marco de un paradigma de derechos humanos compartido en torno a la necesidad imperiosa de mejorar todos los asentamientos informales para 2030.**