

presentación internacional

Informe ante la CIDH sobre los asentamientos urbanos precarios de América Latina y el Caribe

20 MARZO 2015

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia - ACIJ
Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS
Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina - HIC-AL
Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C. - CEDEHM
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO
Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento AC - COPEVI
Consultoría Especializada en Justiciabilidad de DESC - CEJUDESC
Centro de Estudios Urbanos y Regionales de Argentina - CEUR
Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur - CISCESA
Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional - CIDAP
Defensoría del Derecho a la Salud/Centro de Capacitación en Ecología y Salud
El Barzón Chihuahua
Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre DESC - Espacio DESC
Federación de Asociaciones para el Desarrollo del Hábitat Popular - FODHAP
Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua - FUCVAM
Foro Nacional de Reforma Urbana - FNRU
FUNDAR Centro de Análisis e Investigación
Grupo de Estudios sobre Educación en Cárceles - GESEC
Instituto Brasileiro de Derecho Urbanístico - IBDU
Instituto Polis
Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales de la FAU/UNT
Servicios Jurídicos y Sociales - SERJUS
Red Hábitat
Red Mujer y Hábitat América Latina
SUR-Corporación de Estudios Sociales y Educación
Terra de Dereitos
Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata - UPREZ

Documento para la audiencia temática regional frente a la CIDH sobre satisfacción de los DDHH, en especial los DESC, en los asentamientos urbanos precarios de América Latina y el Caribe.

Índice

- I. Situación regional de los asentamientos precarios**
 - i. Definición de asentamiento precario
 - ii. Las políticas de vivienda en América Latina
 - iii. La situación actual de los asentamientos precarios
 - iv. Las respuestas sociales
- II. Principales vulneraciones de derechos humanos en los asentamientos precarios**
 - i. Los asentamientos como muestra y escenario de desigualdad
 - a. Discriminación por género: mujeres
 - b. Discriminación por edad: niños, jóvenes y adultos mayores
 - c. Discriminación a poblaciones migrantes, refugiadas y desplazadas
 - d. Afectaciones múltiples a pueblos indígenas
 - ii. Los asentamientos precarios como hitos de la segregación socio espacial
 - iii. La criminalización de la lucha por el derecho a la vivienda
 - iv. Los asentamientos precarios -y la situación de déficit habitacional- como escenario para la violencia institucional
- III. El funcionamiento estatal como causante de esta problemática**
 - i. Medidas contra la pobreza que no logran revertir las desigualdades urbanas
 - ii. Desregulación del mercado del suelo y de la vivienda
 - iii. La desatención del riesgo ambiental
 - iv. Aspectos problemáticos de las decisiones en materia presupuestaria.
- IV. La importancia de abordar esta problemática a la luz del derecho internacional de los Derechos Humanos**
 - i. Relevancia de la búsqueda de la no discriminación
 - ii. Pensar el hábitat (en la ciudad) también desde la interdependencia de los derechos humanos
 - iii. Complementariedad con autoridades locales
 - iv. El Derecho a la Participación y a la Información
 - v. Mejorar la seguridad en la tenencia
 - vi. Evitar por todos los medios los desalojos forzosos
 - vii. Avanzar en la construcción de ciudades ambientalmente sostenibles
 - viii. Redefinir el rol de la justicia en la reivindicación de estos derechos
- V. Avances en otras instancias internacionales**
- VI. Petitorio**

Buenos Aires/Ciudad de México, 20 de marzo de 2015

Al Sr. Secretario Ejecutivo
de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
Sr. Emilio Álvarez Icaza
1889 F. Street N.W.
Washington, DC 20006

Ref.: Audiencia sobre la situación de los DESC en los asentamientos urbanos precarios de América Latina y el Caribe

Estimado Sr. ÁLVAREZ ICAZA,

Tenemos el agrado de dirigirnos a esta ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH) en representación de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ, www.acij.org.ar), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, www.cels.org.ar), la Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL, www.hic-al.org), El Barzón Chihuahua (<http://elbarzon.mx/estados/chihuahua/>), el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C. (CEDEHM, <http://cedehm.blogspot.mx/>), el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO, <http://www.desco.org.pe/quienes-somos>), el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento AC (COPEVI, <http://www.copevi.org/>), la Consultoría Especializada en Justiciabilidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEJUDESC), el Centro de Estudios Urbanos y Regionales de Argentina (CEUR, <http://www.ceur-conicet.gov.ar>), el Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur- (CISCSA, <http://ciscsa.wix.com/ciscsa>), el Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP, <http://www.cidap.org.pe/>), la Defensoría del Derecho a la Salud/Centro de Capacitación en Ecología y Salud (<http://ccesc-chiapas.blogspot.mx/>), el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC), la Federación de Asociaciones para el Desarrollo del Hábitat Popular (FODHAP, www.fodhap.org), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM, <http://www.fucvam.org.uy/>), el Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU), FUNDAR Centro de Análisis e Investigación (<http://fundar.org.mx/>), el Grupo de Estudios sobre Educación en Cárceles (GESEC, <http://www.gesec.com.ar/quienes-somos/>), el Instituto Brasileiro de Derecho Urbanístico (IBDU - www.ibdu.org.br), el Instituto Polis (www.polis.org.br), el Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán (<https://www.facebook.com/pages/Observatorio-de-FenomenosUrbanos-y-Territoriales/522396831170042>), Servicios Jurídicos y Sociales (SERJUS, <http://www.serjus.org.gt/2014/>), la Red Hábitat (<http://red-habitat.org/rh/index.php>), la Red Mujer y Hábitat América Latina (www.redmujer.org.ar), SUR-Corporación de Estudios Sociales y Educación (<http://www.sitiosur.cl/>), Terra de Dereitos (<http://terradedireitos.org.br/es/>) y la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) a fin de presentarles información sobre la situación de los Derechos Humanos, especialmente los DESC, en asentamientos urbanos precarios de Latinoamérica.

A todas estas organizaciones -con sede en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Perú, México y Uruguay- nos une el trabajo que cada una de hace desde sus experiencias a favor de los derechos humanos de las personas que habitan en asentamientos precarios. Consideramos que el presente informe, así como la participación en la audiencia otorgada, le permitirá a la honorable Comisión obtener información directa para profundizar su diagnóstico sobre las particularidades de las vulneraciones de derechos humanos que se viven en estos asentamientos, que afectan de manera especial a ciertos grupos poblacionales y a la sociedad en su conjunto. Igualmente, consideramos que dicha información también servirá para que la Unidad sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Unidad DESC) continúe con los acercamientos con organizaciones sociales que hasta ahora no habían tenido una gran aproximación al Sistema Interamericano y desarrolle una perspectiva que mejore sus condiciones para acompañar a los Estados en la construcción de acciones e intervenciones que permitan atender estas problemáticas.

Si bien muchas de las cuestiones que plantearemos no son exclusivas de las áreas urbanas e incluso tienen directa relación con los problemas que impactan en los pobladores de las áreas rurales, creemos que el recorte que le proponemos a la CIDH permite adquirir el nivel de especificidad que se requiere para poder diseñar la mejor forma de abordaje.

A lo largo de este documento abordaremos una introducción general al tema de los asentamientos precarios. Luego nos enfocaremos en las principales vulneraciones a derechos humanos que se dan en los asentamientos precarios. En un tercer momento haremos referencia al funcionamiento estatal que contribuye a esta problemática, para continuar con la importancia de abordarla a la luz del derecho internacional de los Derechos Humanos. Finalmente, repasaremos los procesos en otras instancias internacionales relevantes en esta temática y cerraremos con el Petitorio a esta Honorable Comisión. Además, acompañamos como anexo al presente informe un anexo con casos que acercan ejemplos concretos de muchas de las problemáticas que repasamos en este documento, presentados por muchas de las organizaciones que firman este documento.

I. Situación regional de los asentamientos precarios

i. Definición de asentamiento precario

ONU Hábitat¹ considera que un hogar reside en un asentamiento precario² cuando carece de una o más de las siguientes condiciones: a) vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas; b) espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación; c) acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable; d) acceso a saneamiento adecuado, con letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas; e) tenencia segura para evitar los desalojos forzados³. Como

¹ ONU-Hábitat, *Estado actual de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, Brasil/Nairobi, agosto de 2012, p. 44, disponible en: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3380>

² En ocasiones en los documentos oficiales se usa el término "tugurio" entendido como sinónimo de un hogar que reside en un asentamiento precario.

³ En Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que la tenencia "adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad" Así pues, el Comité contempla la diversidad de regímenes de tenencia en todo el mundo. Observación general N° 4, párr. 8 a). El término

se puede apreciar y como buscaremos demostrar en los apartados siguientes, estas situaciones afectan o impactan negativamente sobre la satisfacción de diferentes derechos fundamentales.

El 80% de la población de América Latina y el Caribe vive en ciudades —es decir, 482.5 millones de personas—, lo que la hace la región más urbanizada del planeta.⁴ En los países de esta región hay una mayor incidencia de zonas marginales que en otros países con niveles de ingresos comparables⁵. Así, de los 180 millones de pobres en la región, 125 millones viven en ciudades⁶ y 113.4 millones de personas —es decir, el 23.5% de los habitantes de las ciudades— viven en asentamientos informales⁷.

Esta problemática no es homogénea: mientras que Surinam tiene el 5% de la población viviendo en asentamientos de este tipo, Haití tenía, antes del terremoto de 2010, el 70% habitando en estas condiciones, convirtiéndose así en el país con mayor incidencia registrada en este ámbito.⁸

Si tomáramos los indicadores de déficit habitacional, el resultado no sería más alentador, alcanzando al 37% de los hogares de la región. Este déficit puede significar que hay varias familias viviendo en un mismo espacio (déficit cuantitativo), circunstancia que describe la situación del 6% de este universo, o implicar que son lugares habitacionales no aptos en términos de los materiales con los que están construidos, que no gozan de provisión de servicios básicos⁹ o que las personas que lo ocupan lo hacen en condiciones de hacinamiento (déficit cualitativo)¹⁰, situación que describe el 31% del conjunto antes mencionado.¹¹

Los siguientes cuadros ilustran y precisan la información brindada acerca de los déficits de vivienda en la región con un mayor grado de detalle:

“desalojos forzosos” fue definido por el Comité DESC como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”. Para más detalles sobre estos temas ver apartados II.iv y IV.v. del presente informe.

⁴ Información disponible en <http://www.iadb.org/es/temas/desarrollo-urbano/indicador,2858.html>

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, César. Patricio Bouillon (editor), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, 2012.

⁶ Información disponible en <http://www.iadb.org/es/temas/desarrollo-urbano/indicador,2858.html>

⁷ Información disponible en <http://www.iadb.org/es/temas/desarrollo-urbano/indicador,2858.html>

⁸ *Ibidem*, p. 64.

⁹ En 2010, más de 10 millones de habitantes urbanos de América Latina y el Caribe todavía estaban privados de acceso a fuentes mejoradas de agua y 74 millones no contaban con instalaciones mejoradas de saneamiento. ONU-Hábitat, *Estado actual de las ciudades de América Latina y el América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana Op. Cit.* p. 81.

¹⁰ Bouillon, Patricio Cesar (ed.), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, 2012, disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3472/Un%20espacio%20para%20el%20desarrollo%3a%20los%20mercados%20de%20vivienda%20en%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf;jsessionid=9A6F2F1B50C3396D2B33431260972C07?sequence=1>

¹¹ El déficit de calidad de habitabilidad afecta de forma diferenciada a las mujeres, quienes ejercen casi exclusivamente el trabajo de cuidado y reproductivo en sus casas y deben procurar resolver las carencias en la habitabilidad de sus familias. Además, viven más tiempo expuestas a las condiciones desfavorables que les impone el entorno. A la vez, son las mujeres quienes se encuentran sobrerrepresentadas en los sectores más pobres y la precariedad en la que habitan dificulta aún más el camino necesario para superar la pobreza. También existen problemas adicionales: por ejemplo en Argentina, las mujeres con hijos a cargo ven aumentadas las dificultades para acceder a alquileres informales en villas.



¹² Banco Interamericano de Desarrollo, *Varios caminos hacia una vivienda. Nuevos modelos de negocio para la base de la pirámide en América Latina y el Caribe*, 2014.

El archivo requiere el cumplimiento del estándar PDF/A y se ha abierto en modo de solo lectura para evitar que se modifique.

Activar edición

Cuadro VII.4
La escasez de viviendas en los principales países de América Latina analizada
a partir del nivel de ingreso nacional durante los años 1995-2006
(En porcentajes)

País	A. Escasez cuantitativa		B1. Escasez cuantitativa-constructivos de mala calidad o superpoblación		B2. Escasez cuantitativa-falta de infraestructura		B3. Escasez cuantitativa-falta de protección del derecho de propiedad		
	1995	2006	1995	2006	1995	2006	1995	2006	
Países de ingresos altos	México	2	2	24	11	18	9	11	15
	Chile	7	4	4	1	8	3	17	14
	Argentina	N.A.	5	10	10	18	12	13	16
	Venezuela (República Bolivariana de)	8	8	4	13	13	5	4	6
	Uruguay	3	2	2	2	3	2	11	17
Países de ingresos medio-altos	Panamá	15	8	10	6	20	21	11	15
	Costa Rica	2	2	8	5	4	1	7	6
	Brazil	8	6	4	2	32	22	9	7
Países de ingresos medio-bajos	Colombia	16	8	8	7	6	9	6	10
	Ecuador	11	10	20	14	30	19	12	13
	Perú	25	14	45	34	38	29	18	21
	El Salvador	10	8	31	21	39	30	13	17
Países de ingresos bajos	Guatemala	12	11	39	32	36	32	12	10
	Paraguay	8	3	20	13	43	25	11	10
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	35	30	26	27	42	32	7	11
	Honduras	8	2	26	18	37	26	13	12
	Nicaragua	10	12	49	33	63	52	8	10
América Latina	8	6	12	8	24	17	10	10	

Fuente: Eduardo Rojas, Nadine Medellín, Housing Policy Matters for the Poor Housing Conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-289, Dec., 2011, Table 2 and Table 3, pp.5-6.
 Nota: Los países están dispuestos en orden descendente según el PIB per cápita en 2006, deducido de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA).

¹³ Zhang Yong, “La carencia de vivienda y el problema de financiamiento de hogares en América Latina”, en: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en conjunto con el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), *Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe. Perspectivas y estudios de caso*, Diciembre de 2014, Capítulo VII.

¿Cuántas familias no cuentan con un techo para vivir o habitan en viviendas de mala calidad?



Fuente: ILO, 2012. Un hogar para el desarrollo.

14

Si bien según algunas estimaciones los países latinoamericanos han invertido entre el 2% y el 8% de su PIB en programas de vivienda para los sectores más pobres, el déficit cuantitativo continúa creciendo. Asimismo, mientras se agregan 1.5 millones de viviendas cada año al parque existente, la demanda en el mismo aumenta en 2.5 millones de unidades al año, sin que se lleven a cabo esfuerzos significativos para favorecer el mejoramiento de las viviendas y de los barrios pre-existentes.

Construir más casas no implica realizar el derecho universal a una vivienda adecuada y la urbanización no es sinónimo de bienestar.

ii. Las políticas de vivienda en América Latina

En nuestra región, a pesar de las distintas políticas de vivienda que fueron implementándose desde principios del siglo pasado hasta la actualidad, existen grandes asentamientos precarios donde se evidencia la falta de acceso a derechos humanos de porciones muy significativas de la población, en los términos antes expresados.

¹⁴ Información disponible en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-05-14/deficit-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe,9978.html>

En los últimos años diferentes tipo de documentos dan cuenta de un hecho sin precedentes: por primera vez en la historia de la humanidad a nivel global más de la mitad de la población —el 54%— viven en ciudades. Se plantea que para 2050 ese porcentaje alcance el 66%¹⁵ (por supuesto con muchas diferencias entre regiones y países). Aunado a ello, en los últimos 60 años muchas megaciudades¹⁶, principalmente del Sur, han multiplicado su población diez veces o incluso más.¹⁷

En América Latina, la cresta de la ola tuvo lugar entre las décadas del 40 y el 70 del siglo pasado, en un contexto de crecimiento demográfico muy rápido¹⁸ vinculado sobre todo a un prominente proceso de industrialización sustitutiva y desarrollo del mercado interno concentrado en las ciudades. Lo anterior propició el abandono de la agricultura y produjo migraciones internas masivas¹⁹, también motivadas por la concentración de la tierra rural en pocas manos,²⁰ en algunos casos violencia interna y la presencia de un gran proletariado rural desposeído en búsqueda de vivienda y trabajo asalariado, cuestiones que han sido presentadas ante esta Comisión en audiencias regionales ocurridas en octubre de 2013²¹ y 2014²².

La llegada a las ciudades de grandes flujos de población rebasó la demanda de mano de obra y desbordó las capacidades del Estado. Las primeras políticas públicas de la región en materia de vivienda estuvieron enfocadas principalmente a regular los alquileres de cuartos urbanos y a construir algunas viviendas obreras, que en la mayoría de los casos tuvieron poca importancia a nivel cuantitativo. La gran mayoría de la población fue entonces obligada a buscar un espacio en las periferias dónde había suelo barato o vacante sin servicios, en algunos casos en zonas no

¹⁵ Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Urbanization Prospect, The 2014 Revision*, United Nations, New York, 2014, p. 1, disponible en: <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>

¹⁶ Hoy en día las megaciudades, que son las que tienen más de 10 millones de habitantes, albergan un 4% de la población mundial y un 9% de la población urbana total.

¹⁷ Mike Davis, *Planet of Slums*, Ed. Verso, 2006, Figura 2, Megaciudades en el Tercer Mundo, 3 basado en Urban Indicators Database, 2002. ONU-Hábitat; Thomas Brinkhoff, "The Principal Agglomerations of the World", disponible en www.citypopulation.de/World.html (2004). Mientras tanto, 52% de los habitantes del mundo vive en asentamientos de menos de 500,000 personas.

¹⁸ El mayor ritmo de crecimiento decenal de la población urbana de América Latina (5,1 %) fue alcanzado en la década de los años 40, una tasa que es la máxima que se haya observado entre las grandes regiones, en una década cualquiera. Lattes, A., "Población urbana y urbanización en América Latina", en Carrión, Fernando (ed.), *La ciudad construida. Urbanismos en América Latina*, Quito (Ecuador), 2000, p. 52, disponible en: <http://www.flacso.org.ec/docs/sfcllates.pdf>

¹⁹ La transferencia neta de población entre las áreas rural y urbana para el periodo 1925-1975 alcanzó a 117 millones de personas. En la actualidad, ese desplazamiento desde el campo y los pequeños poblados rurales ha disminuido hasta un 38,4% y se enfoca sobre todo hacia ciudades intermedias, dentro y fuera de los bordes nacionales. Estas cifras no contemplan otras formas de movilidad de tipo temporal o semipermanente vinculadas al proceso del trabajo. *Ídem*, pp. 52, 69, 71 y 73.

²⁰ Si bien en la mayoría de los países de América Latina se dieron revueltas campesinas dirigidas a obtener reformas agrarias, en el mejor de los casos lo que se logró fueron reformas institucionales del sector agrario. Aún así, un gran número de grupos rurales permanecieron y permanecen sin tierra. En 1998, el 90% de toda la tierra de labranza en América Latina estaba concentrada en grandes fincas que representaban el 26% de todos los agricultores, la mayor parte del total de la tierra y la producción rural. Veltmeyer, Henry, "La dinámica de las ocupaciones de tierras en América Latina", en *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. Sam Moyo y Paris Yeros [coord.]. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2008, pp. 305-306, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/moyo/14Velt.pdf>

²¹ Llamada Audiencia regional sobre la situación de los derechos humanos - especialmente de los DESC- de las comunidades campesinas.

²² Llamada Audiencia regional sobre la situación en América Latina del derecho a la alimentación y las regulaciones de semillas.

urbanizables debido a la preexistencia de riesgos ambientales severos por su localización (contaminación del suelo y el aire, riesgos de derrumbe, inundaciones por lluvias, basurales a cielo abierto, etc.). O, incluso, a solucionar sus necesidades de vivienda llevando a cabo ocupaciones de tierra, exponiéndose a la persecución legal.

Así crecieron barrios construidos por el esfuerzo propio de comunidades principalmente de origen rural que asumen según el país y la época, nombres diferentes como *favelas*, *pueblos jóvenes*, *villas miseria*, *callampas*, *ciudades perdidas*, *barriadas*, *rancherías*, etc. En estos barrios, que en buena medida sobreviven gracias a una economía urbana alternativa denominada informal, la lucha por un lugar donde vivir implicó y sigue implicando no pocas vulneraciones de derechos y situaciones de profunda exclusión social.

En síntesis, se puede afirmar que los procesos de urbanización en la región, disimiles entre ellos pero con el denominador común de implicar costos sociales elevados, se caracterizaron por habitar primero, y luego, en el mejor de los casos, construir la ciudad. La falta de planificación urbana, la escasa inversión en infraestructura y la incapacidad de los Estados para responder a la creciente demanda trajeron consigo el aumento de asentamientos informales con deficientes condiciones.²³

Frente a esta situación, a partir de los años 60 algunos Estados favorecieron procesos de regularización de los asentamientos precarios y posterior implementación de los servicios básicos,²⁴ o abrieron caminos para realizar cooperativas de vivienda.²⁵ Sin embargo, la mayoría respondieron más bien con la criminalización, implementando de manera generalizada intentos de erradicar los asentamientos precarios²⁶. En otras palabras, debido a la ineficacia de las políticas para la restricción del crecimiento de los asentamientos informales, algunos países optaron por tomar medidas de fuerza para erradicar estos asentamientos, lo que desembocó en severos conflictos sociales.²⁷ Así, las viviendas informales pasaron rápidamente de ser un problema social a ser un

²³ http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37649/S1421065_es.pdf?sequence=1 Urbanización y políticas de Vivienda en China y America Latina y el Caribe, perspectiva y análisis de casos. Ver, también: Publicación del BID “Un Espacio para el Desarrollo. Los mercados de Vivienda en América Latina y El Caribe”, año 2012.

²⁴ Los primeros países que han permitido con cierta sistematicidad la regularización han sido Perú (1961 Ley de Barrios marginales) y México (1973, creación del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra- CORETT). En los años 80 la regularización fue también una demanda de movimientos de otros países como los de Argentina tras la reapertura democrática. Sepúlveda Ocampo, Rubén y Fernández Wagner, Raúl, *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*, San José de Costa Rica, Centro Cooperativo Sueco, 2006, p. 16.

²⁵ En estos años el cooperativismo fue impulsado principalmente por el Departamento de Estado norteamericano con el fin de frenar el descontento generalizado demostrado por numerosos movimientos sociales de la época. Aún así, sobre todo en los países con presencia de fuertes movimientos obreros como Uruguay, fue posible aprovechar al máximo esta coyuntura a favor del desarrollo del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua que benefició y sigue beneficiando a miles de familias. González Gustavo, *Una historia de FUCVAM*, Trilce, Montevideo, Uruguay, 2013, pp.43-45, disponible en: http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=1500&id_categoria=10. Hoy en día en diferentes países de América Latina se pueden encontrar relevantes experiencias de cooperativismo.

²⁶ Ejemplificativo en este sentido es el caso de Chile, ya que entre 1979 y 1984 alrededor de 120 mil personas fueron erradicadas sólo en Santiago, lo que corresponde al 20% de los hogares pobres de la ciudad. Sugranyes Ana, “La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres”, en Rodríguez Alfredo y Sugranyes, Ana (Ed.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 2005, p. 30, disponible en: <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3498>

²⁷ http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37649/S1421065_es.pdf?sequence=1 Urbanización y políticas de Vivienda en China y America Latina y el Caribe, perspectiva y análisis de casos.

problema político, al que los partidos políticos de diferentes posiciones ideológicas no le han encontrado solución.²⁸

Sólo en el mejor de los casos, se buscaba llevar a sus habitantes a vivir en conjuntos habitacionales construidos para ese fin - de mala calidad, frecuentemente situados lejos de los sitios de asentamiento originarios, de los centro de trabajo y de los servicios. Esos programas lograron cubrir sólo el 15 o 20 % de la demanda.

Vale aclarar que, producto de la demanda de suelos para los proyectos inmobiliarios privados, aquellos asentamientos que se localizaron en terrenos de alto valor o de renovación urbana de las zonas céntricas, o aquellos que se ubicaron junto a sectores sociales acomodados tendieron a ser erradicados o relocalizados hacia lugares donde el suelo tenía menor valor²⁹.

En los años 70 la crítica a estas políticas se escuchó incluso a nivel internacional. Esto sucedió en la primera Cumbre de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I, Vancouver 1976) en la cual se sugirió más bien acompañar, asistir y organizar los procesos populares.³⁰ De ello derivaron algunas políticas destinadas al mejoramiento de la vivienda y a ofrecer lotes con servicios, en las que la construcción es desarrollada frecuentemente por los propios pobladores.³¹

A partir de los años 90, la implementación de las políticas neoliberales enfocadas, entre otros aspectos³², a la reestructuración del Estado-Nación tuvo importantes impactos en los temas territoriales, urbanos y habitacionales³³. Enorme peso se dio al papel macroeconómico de la producción mercantil de la vivienda (ver ejemplos de Chile y México a continuación), en el que también incidió la reducción del rol del Estado de proveedor y regulador a facilitador³⁴, incluso en el

²⁸ http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37649/S1421065_es.pdf?sequence=1 Urbanización y políticas de Vivienda en China y América Latina y el Caribe, perspectiva y análisis de casos.

²⁹ http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37649/S1421065_es.pdf?sequence=1 Urbanización y políticas de Vivienda en China y América Latina y el Caribe, perspectiva y análisis de casos.

³⁰ Rubén y Fernández Wagner, Raúl, *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*, Op. Cit., pp. 26-27.

³¹ En el caso de México el programa de "lotes y servicios", enfocado a ofrecer suelo servido y legal a los sectores de más bajos ingresos, tuvo un impacto muy reducido. En el sexenio 1983-1988 sólo pudo beneficiar a un 6% de la población atendida por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Ortiz Flores, Enrique, *FONHAPO. Gestión y desarrollo de un Fondo Público en Apoyo de la Producción Social de Vivienda*, HIC, México, 1996, p. 48.

³² Dichas medidas consistieron principalmente en la disciplina fiscal, el reordenamiento de gasto público, la liberalización de las tasas de interés, la promoción de tasas de cambio competitivas, la liberalización del comercio internacional, la apertura a la inversión extranjera directa, la privatización, la desregularización y la promoción de los derechos de propiedad (individual y privada).

³³ El Banco Mundial, en un documento de 1993 titulado *Housing: Enabling Markets to Work* desarrolla una serie de estrategias que fueron seguidas al pie de la letra por varios países. Lo anterior resulta evidente al revisar el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 de México. Ortiz Flores, Enrique, "Veinte años de políticas de vivienda. Impactos y perspectivas", en Varios Autores, *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina*, Centro Cooperativo Suco, ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay, p. 227, disponible en: http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=1224&id_categoria=10

³⁴ Aun así, los Estados nacionales han jugado un papel prominente como responsables de la última crisis financiera y luego -y todavía- implementando urgentes rescates de las grandes instituciones privadas de crédito, operando una transferencia masiva de recursos públicos (y/o de fondos de ahorro y planes de retiro de trabajadores) y poniendo a cientos de miles de familias bajo la amenaza de desalojos. Para un análisis de la última crisis hipotecaria y financiera, sus relaciones con las políticas económicas y de vivienda prevaletentes y su impacto en el derecho a la vivienda

tema de la planeación urbano-regional, permitiendo una especulación escandalosa y la acumulación de ganancias exponenciales de parte del sector inmobiliario. Esto se vio concretamente en la cancelación de programas de producción pública de vivienda y en la disminución del monto de los recursos fiscales destinados a este rubro; en la fractura de las políticas sociales, al pasar del sistema de seguros universal a la focalización en los sectores de mayor pobreza y dejar al libre mercado la atención del resto de la sociedad.

En su nuevo papel de facilitador el Estado ya no se concentró en atender las necesidades sociales sino en operar a través de la mediación del mercado financiando la compra de vivienda. El impacto de esta política fue doble, pues el mercado fue incapaz de atender a la población ubicada por debajo de la línea de pobreza (ya que más bien se enfocó en sectores de entre cinco y diez veces el salario mínimo), y la focalización en los más pobres, a través de programas de alivio a la pobreza, no se aplicó a la vivienda.

Por otro lado, los derechos de propiedad firmemente establecidos fueron estimulados a través de la regularización de la propiedad individual³⁵, el fortalecimiento del sistema hipotecario, la agilización de los juicios de desalojo en caso de incumplimiento de pago de la hipoteca y redescuento de paquetes hipotecarios en el mercado secundario internacional (proceso conocido como bursatilización o securitización). La regularización hubiera debido favorecer la superación de la pobreza por la posibilidad de acceder a un crédito, pero diversos estudios demostraron que no ha existido impacto alguno en el incremento de los créditos hacia los “beneficiarios” del programa ni en el mejoramiento de su situación económica. Sí, en cambio, lo ha tenido en los procesos de individualización y de desaliento y combate a las iniciativas colectivas³⁶ así como en la reducción del apoyo a la vivienda en alquiler.

En estos años la experiencia **chilena del subsidio habitacional**³⁷, desarrollada a partir de la época pinochetista bajo la influencia de las nacientes ideas neoliberales, fue considerada un éxito y tomada de ejemplo en toda la región. El subsidio se concibe en este marco como un incentivo a la participación del sector privado en la producción habitacional que finalmente construye centenares de miles de viviendas de muy bajo estándar³⁸ que son adquiridas en propiedad sin que se ofrezcan otras alternativas. El enfoque principal es el de la asequibilidad, mientras los demás atributos del derecho humano a una vivienda adecuada no son contemplados. Si bien este planteamiento redujo

adecuada se puede ver el Informe de la Relatora Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik A/ HRC/10/7, 4 de febrero de 2009, disponible en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/888054.817914963.html>

³⁵ La Ley Pierri (24374), sancionada en Argentina en el año 1994, es ilustrativa de este proceso. La misma estableció un régimen de regularización dominial a favor de quienes hubiesen ocupado un inmueble en forma pacífica, y para uso residencial, durante al menos 3 años. Uno de los principales aportes de la norma consistió en haber trasladado la carga de la prueba sobre estas condiciones, del ocupante, al dueño del inmueble.

³⁶ Ortiz Flores, Enrique, “Veinte años de políticas de vivienda. Impactos y perspectivas”, *Op. Cit.*, pp. 224-226.

³⁷ Bajo el principio de subsidiariedad, el financiamiento habitacional se obtiene en forma compartida entre el esfuerzo inicial de las personas (ahorro), el aporte directo del Estado (subsidio) y, con el correr de los años, el mercado financiero (crédito hipotecario). La promoción, programación de los proyectos y edificación de los conjuntos habitacionales corresponden al sector privado. Sugranyes Ana, “La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres”, *Op. Cit.* p. 28.

³⁸ En su diseño inicial, el subsidio habitacional estaba pensado para atender la demanda de los más pobres pero tardó varios años en poder ser aplicado de forma masiva, ya que a las empresas no les interesó participar en una experiencia en la cual no contaban con garantías claras. Con el pasar de los años las autoridades ajustaron el instrumento a las exigencias de la oferta empresarial.

el déficit habitacional -en los últimos 20 años ha permitido la construcción de más de 200 mil viviendas sociales- también se crearon nuevas formas de precariedad, por lo que algunos autores han hablado del problema de “los con techo”.³⁹

En el **caso de México**, favorecidas también por la modificación en 1992 del Art. 27 de la Constitución para permitir apropiaciones de tierras hasta entonces de propiedad social, estas políticas han llevado a la construcción de inmensos conjuntos de hasta 30 mil viviendas cada uno. El resultado ha sido el incremento de la producción habitacional dirigida a la clase trabajadora, hasta alcanzar un record de más de 500 mil viviendas nuevas al año. Pero cabe señalar que la mayoría son construidas sobre la base de cambios de uso del suelo sin justificación en los instrumentos de planeación correspondientes, y lejos de coadyuvar al desarrollo integral de la ciudad y sus habitantes, se privilegia un modelo fragmentado donde el gran beneficiario es el agente desarrollador y su rentabilidad y no la población⁴⁰ que recibe viviendas inadecuadas en tamaño, ubicación, servicios⁴¹ y articulación con la trama urbana.

El resultado ha sido un progresivo aumento del hacinamiento, la violencia, el deterioro del hábitat popular; en pocas palabras, la anti-ciudad. Esta situación se reflejó de forma contundente en el censo oficial de 2010 que estimó que 5 millones de viviendas, aun cuando no todas nuevas, estaban deshabitadas.⁴² Además, no se han podido evitar nuevas ocupaciones de tierra porque el mercado de crédito sobre el que se asienta esta política deja fuera a la mayoría de los hogares pobres mexicanos.⁴³ La política de vivienda propuesta en 2015 por el actual gobierno pretende revertir esta situación a través de la densificación de las ciudades, sin que ello esté acompañado por una política de generación de suelo legal, servido y accesible destinado a los más pobres ni por instrumentos de control de la especulación.

En líneas generales, las principales fallas de estos programas residen en que se caracterizan por depender de un rígido marco conceptual, legal y operacional, que concibe a la vivienda social como una vivienda económica de estándares mínimos que no puede ser ampliada ni mejorada, relegando los atributos como la habitabilidad y la localización.⁴⁴ Además, viviendas y familias de igual patrón son concentradas en sectores específicos de la ciudad, lo cual ha traído aparejado segregación social y espacial, percepción de exclusión, estigmatización y desesperanza. Mientras las empresas

³⁹ Rodríguez Alfredo y Sugranyes, Ana (Ed.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Op. Cit.

⁴⁰ Eibenschutz Hartman, Roberto y Goya Escobedo, Carlos, *Estudio de la Integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México 1996-2006: dimensión, características y soluciones*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Secretaría de Desarrollo Social, Universidad Autónoma Metropolitana, México 2009, p. 97, disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/estud_urb.pdf

⁴¹ El lote tipo, en el que viven en promedio 4 personas, tiene una superficie que varía entre 57 y 71 m². Los tiempos de traslado hacia los centros de trabajo son de hasta 4 horas. Aunque exista un alto nivel de cobertura de servicios básicos, persisten deficiencias en la calidad y la frecuencia con la que se distribuye el agua, falta drenaje pluvial y tratamiento de aguas residuales, y existen problemas en el transporte público, la recolección de basura, la seguridad en el interior de los conjuntos y el mantenimiento del alumbrado. En un análisis de más de 100 conjuntos que se dedicó a comparar cómo vivía la gente antes y después de haber adquirido su vivienda, una gran mayoría refiere que contaba con un mayor espacio y que los acabados de la vivienda eran mejores. *Ibidem*, pp. 26, 34, 52, 69, 146, 163.

⁴² Se trata del 14% del stock total. Publicado en diario La Jornada, 29 de marzo de 2011, página 9. Versión electrónica en <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/29/index.php?section=politica&article=009n1pol>

⁴³ Ortiz Flores, Enrique, *Políticas de vivienda en México. Impactos y perspectivas (1992 – 2007)*, HIC-AL, agosto 2007, disponible en: http://hic-al.org/noticias.cfm?noticia=665&id_categoria=16

⁴⁴ Esta situación ligada sobre todo a la mala calidad de la vivienda, se hizo evidente en la fase de reconstrucción post terremoto/tsunami que sacudió algunas zonas de Chile el 27 de febrero de 2010.

se enriquecen, el dinero público es empleado para producir guetos urbanos. Aun así, la experiencia chilena fue retomada casi al pie de la letra y de forma masiva, además que por México, por Brasil (Programa *Minha casa Minha vida*)⁴⁵ y, a otra escala, por Costa Rica y otros países.

De este modo, se produce lo que se ha llamado “urbanización excesiva”, donde los servicios públicos, tanto infraestructurales como institucionales, no pueden satisfacer la demanda cada vez mayor de los residentes urbanos, y por lo tanto las ciudades entran en un estado de “enfermedad urbana” sin paralelo en el mundo, el cual se describe también como la “trampa urbana”. Una de las razones principales por las que los países latinoamericanos sufren la enfermedad urbana o el chabolismo son las desacertadas políticas de vivienda: los gobiernos ponen demasiado énfasis en la “tasa de propiedad de vivienda” y ofrecen poca vivienda pública. La proporción de oferta de esta última es demasiado baja si se la compara con Europa y Norteamérica⁴⁶. En definitiva, podemos afirmar que el mercado irregular de viviendas es la consecuencia crucial de la indiferencia por parte del mercado y el Estado.

Todo lo anterior demuestra que, en general, las diferentes políticas de vivienda implementadas en la región a partir de los años 40-50 hasta la actualidad no han sido capaces de dar respuestas integrales concentradas en las necesidades de la población y en hacer efectivos sus derechos humanos, ni de enfrentar de manera significativa las problemáticas de los asentamientos precarios y de su población. Porque para que estas inversiones den sus frutos y las políticas públicas pensadas logren ser un remedio para la pobreza, hace falta reconocer que el parámetro fundamental del desarrollo urbano debe ser el interés colectivo de la comunidad urbana y, por lo tanto, encontrar la voluntad y la manera de poner fin a prácticas que benefician a unos pocos y amenazan con una mayor marginación de los muchos.

iii. La situación actual de los asentamientos precarios

Como demuestran los datos sobre déficit habitacional y un informe de 2012 del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), las ciudades latinoamericanas son las más inequitativas del planeta, “duales”, “divididas” y “segregadas” tanto social como espacialmente. Esta situación es de especial relevancia ya que América Latina y el Caribe es una de las regiones más urbanizadas del planeta, con casi el 80% de la población viviendo en ciudades.⁴⁷ Aun así, desde el punto de vista demográfico, y tras varias décadas de éxodo rural, los procesos de urbanización están virtualmente cerrados en casi todos los países de la región.⁴⁸

En la actualidad, y aun cuando en la última década muchos países han mejorado sus indicadores económicos y sociales en cuanto a salario y distribución del ingreso, como anticipamos la pobreza sigue estando en niveles muy significativos. La pobreza urbana en la región –desde una óptica similar al concepto de pobreza multidimensional⁴⁹– ha sido entendida por algunos autores no sólo

⁴⁵ Algunas características de este programa serán analizadas en los apartados siguientes.

⁴⁶ http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37649/S1421065_es.pdf?sequence=1 Urbanización y políticas de Vivienda en China y América Latina y el Caribe, perspectiva y análisis de casos.

⁴⁷ Los porcentajes son incluso mayores al 90% en el caso de Argentina y Uruguay. Lattes, A., “Población urbana y urbanización en América Latina”. II Jornadas Iberoamericanas de Urbanismo sobre las Nuevas Tendencias de la Urbanización en América Latina, Quito (Ecuador) 2000.

⁴⁸ El Informe sostiene que desde el año 2000, el crecimiento promedio anual de población urbana es inferior al 2%, lo que corresponde al crecimiento demográfico natural.

⁴⁹ Esta es entendida como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

como privación de ingresos sino también de recursos, lo que está directamente vinculado a la dificultad de acceder a bienes y servicios públicos como suelo barato donde producir una vivienda digna, infraestructura básica y equipamiento (centros de salud, guarderías, escuelas y espacios deportivos y culturales)⁵⁰ lo que implica violación de los derechos humanos correspondientes.

Lo anterior impacta especialmente en las mujeres (lo que se conoce como “feminización” de la pobreza), ya que según datos del 2010 por cada 100 hombres en indigencia hay 128 mujeres en esta situación y por cada 100 hombres en pobreza hay 118 mujeres.⁵¹ Esta situación afecta la capacidad de las mujeres para gozar de su derecho a una vivienda adecuada, particularmente a aquellas familias monoparentales (*monomarentales*) con jefatura femenina, cuyo sustento depende de una inserción precaria en el mercado de trabajo. Sus empleos informales las excluyen de las soluciones habitacionales que se basan en el modelo del “ahorro familiar + subsidio estatal + crédito hipotecario”. También impacta en los jóvenes que no pueden prolongar sus estudios y que están desocupados, migrantes, adultos mayores, personas con discapacidad y población indígena.⁵²

Al mismo tiempo, la población de los asentamientos precarios vive bajo amenaza permanente de desalojos por falta de seguridad de tenencia de sus viviendas –lo que también impacta de manera significativa a las mujeres- como consecuencia de la especulación inmobiliaria y la gentrificación⁵³, causada y atraída por proyectos turísticos, mega-eventos⁵⁴, embellecimiento urbano y otros emprendimientos urbanísticos de gran escala que se impulsan en nombre del desarrollo y de la agenda de la competitividad.⁵⁵ Estos temas son de tal relevancia e impacto que han merecido la

Declaración sobre la pobreza y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (E/C.12/2001/10), 10 de mayo de 2001, párrafo 8.

⁵⁰ Mier y Terán, Arturo, Vázquez Isabel, Ziccardi Alicia, “Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México”, *Sociologías* vol.14 no.30 Porto Alegre May/Aug. 2012, disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222012000200005&script=sci_arttext

⁵¹ Sonia Montaña, La situación de las mujeres latinoamericanas, El Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe México, D.F., de marzo de 2012, disponible en : http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/9/46199/15_SONIA_MONTA%C3%91O.pdf

⁵² Entre grupos indígenas y afrodescendientes la tasa de pobreza puede llegar a representar entre 1,2 y 3,4 veces la del resto de población. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, *Estado actual de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*, Op. Cit., 2012, pp. 61-64.

⁵³ Ver “Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina – una perspectiva comparativista”, M. Janoschka y J. Sequera, en *Desafíos Metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*, Juan José Michelini (Ed.), Catarata, Madrid, 2014. Disponible en: http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/07/2014CC_Janoschka_Sequera_Desplazamiento_AL.pdf

⁵⁴ El caso de Brasil, que ha hospedado recientemente la copa mundial de futbol, ha sido especialmente ejemplificativo de lo anterior considerando que, según el “Dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa”, alrededor de 170 mil personas han sufrido violaciones a su derecho a una vivienda adecuada a causa de obras de movilidad o edificios construidos como parte de la infraestructura necesaria para el mundial. La población de bajo ingreso ha sido especialmente afectada al ser desalojada de áreas con fuerte potencial económico en las que se encontraba asentada. En la mayoría de los casos los desalojos se han llevado a cabo en violación de los estándares internacionales que existen en la materia ya que las personas afectadas no han sido informadas del momento en el que se llevarían a cabo, la indemnización ni la eventual reubicación. Plataforma DHesca Brasil, *Relatorias em direitos humanos 2012-2014*, Curitiba, Terra de Direitos, 1ª Edição, 2015, p. 37, disponible en: <http://www.plataformadh.org.br/category/relatorias/cidade/>. Sobre este tema se puede también revisar el Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación Raquel Rolnik, A/HRC/13/20, 18 de diciembre de 2009, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/176/16/PDF/G0917616.pdf?OpenElement>

⁵⁵ Memoria del seminario-taller “Hacia la implementación del derecho a la ciudad en América latina: Construyendo una agenda desde la sociedad civil”, Quito, 28 a 30 de septiembre de 2009, p. 7.

atención de dos Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada que han elaborados documentos específicos sobre el ellos.⁵⁶

Sumado a esto, el modelo extractivista que se impone en todos los países de América Latina (explotaciones mineras, cementeras y areneras, monocultivos, etc.) también afecta a los asentamientos urbanos provocando impactos en sus recursos naturales, especialmente las fuentes de agua y el medio ambiente.⁵⁷

Los asentamientos precarios son también especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático. El grado en que los fenómenos meteorológicos extremos afectan a los asentamientos humanos no sólo está relacionado con su ubicación, sino también con la calidad y el nivel de las infraestructuras y la prestación de servicios. En cualquier ciudad, el riesgo causado por esos fenómenos también está muy influido por la calidad de la vivienda y las infraestructuras en esa ciudad, el nivel de preparación de la población y los principales servicios de emergencia. Las comunidades pobres pueden ser especialmente vulnerables, en particular las concentradas en asentamientos improvisados y sin servicios dentro de las zonas urbanas, que tienden a construirse en sitios peligrosos y ser propensas a varios desastres relacionados con el cambio climático. Al vivir en una situación de pobreza y exclusión, carecen de recursos adecuados para protegerse.⁵⁸

Por otra parte, las condiciones de la vivienda y el barrio influyen de manera decisiva en la salud, alimentación y educación de la población, así como en su acceso a oportunidades económicas y su grado de vulnerabilidad a los problemas sociales⁵⁹. Habitar en una vivienda precaria no es bueno para la salud, sobre todo para la de los niños pequeños. Una vivienda precaria se puede convertir fácilmente en caldo de cultivo de enfermedades y angustias en vez de ser un nido de seguridad y comodidad⁶⁰.

En las ciudades de toda América Latina y el Caribe, millones de hogares aún residen hacinados en viviendas con pisos de tierra, sin servicios de saneamiento y/o recolección de basuras. El hacinamiento aumenta la posibilidad de que las enfermedades contagiosas se transmitan dentro del hogar cuando uno de sus miembros se enferma. Los pisos de tierra agravan el problema pues contribuyen a propagar enfermedades parasitarias. La falta de servicios de agua, electricidad y saneamiento dificulta y hace más costoso el proceso de obtener agua potable, preparar y almacenar los alimentos de manera segura y mantener una buena higiene personal, todo lo cual compromete la salud de los habitantes y fomenta la transmisión de enfermedades contagiosas y transportadas por

⁵⁶ Se trata de los *Principios y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, A/HRC/4/18, Informe del Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada Miloon Kothari, 5 de febrero de 2007, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/31/PDF/G0710631.pdf?OpenElement> y de los *Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas*, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación Raquel Rolnik, A/HRC/25/54, 30 de diciembre de 2013, disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>

⁵⁷ Con frecuencia estos emprendimientos se realizan además en violación del derecho a la consulta de la población. Los casos provenientes de Guatemala mencionados en el apartado II, dan ejemplo de ello.

⁵⁸ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación Raquel Rolnik, A/64/255, 6 de agosto de 2009, párrafo 16, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/446/67/PDF/N0944667.pdf?OpenElement>

⁵⁹ Publicación del BID “Un Espacio para el Desarrollo. Los mercados de Vivienda en América Latina y El Caribe”, año 2012.

⁶⁰ Publicación del BID “Un Espacio para el Desarrollo. Los mercados de Vivienda en América Latina y El Caribe”, año 2012.

los alimentos. Otras deficiencias, como la falta de calefacción y aire acondicionado, y la humedad, pueden causar enfermedades respiratorias.

Las características de los barrios también influyen significativamente en la salud. Muchos de los barrios en América Latina y el Caribe surgen como asentamientos informales en planicies inundables o en terrenos de ladera en la periferia de las grandes ciudades. A menudo estos barrios están localizados en sitios cercanos a alto volumen de tráfico y contaminación, zonas industriales, vertederos de basura o sitios de incubación de vectores⁶¹.

Se afirma que vivir en un barrio sin parques, sin centros para el deporte, la recreación al aire libre, o actividades de esparcimiento también tiene un impacto negativo en la salud mental y física de las personas y puede contribuir, incluso, a la obesidad⁶².

iv. Las respuestas sociales

Frente a la situación planteada en los párrafos anteriores, pobladores y grupos organizados de todo el continente han desarrollado numerosas alternativas.

Obtener un lugar digno donde vivir es un impulso vital, y muchas comunidades, familias y personas deben enfrentar políticas vigentes que generalmente ignoran que tienen ese derecho o incluso criminalizan los esfuerzos individuales y colectivos de la población de menores ingresos en ese sentido. Según afirman diversos estudios, entre el 50 y el 75% de los espacios habitables -no sólo viviendas sino incluso barrios enteros- del sur del mundo son resultado de las iniciativas y esfuerzos de la gente sin o con muy poco apoyo de los gobiernos y otros actores sociales y, en muchos casos, incluso contra las varias barreras oficiales⁶³. A estas iniciativas se les ha dado el nombre de producción social de la vivienda y del hábitat y han encontrado reconocimiento en diversas legislaciones⁶⁴ y políticas nacionales.

Estos procesos se caracterizan por ser generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro.⁶⁵ No se trata por lo tanto de un sistema competitivo al mercantil sino de uno diferente, complementario y convergente, que tiene importantes impactos en la economía⁶⁶, es capaz de

⁶¹ Publicación del BID "Un Espacio para el Desarrollo. Los mercados de Vivienda en América Latina y El Caribe", año 2012.

⁶² Publicación del BID "Un Espacio para el Desarrollo. Los mercados de Vivienda en América Latina y El Caribe", año 2012.

⁶³ Miembros de HIC han dedicado más de tres décadas a sistematizar, analizar y apoyar estos procesos en diversos países y ciudades del mundo, promoviendo otra mirada a la producción y gestión social del hábitat que ha influenciado ya programas, políticas, leyes y Constituciones, así como documentos internacionales relevantes. Entre otros materiales, se puede consultar: Enrique Ortiz F. y María Lorena Zárate (compiladores), *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana y HIC-AL, México, 2002; Enrique Ortiz Flores y María Lorena Zárate (compilación y edición), *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*, Fundación Forum Universal de las Culturas, HIC y HIC-AL, Barcelona, 2005; y Rino Torres, *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*, HIC-AL, México, 2006.

⁶⁴ El artículo 4 de la Ley de Vivienda de México (2006) reconoce la producción social del hábitat, en la ley 14449 de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, referida al Acceso al Hábitat Digno, entre tantos otros.

⁶⁵ Ortiz Flores, Enrique, *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*, HIC, México, 2012, p. 73, disponible en: <http://www.hic-al.org/publicaciones.cfm?pag=publicpsh>

⁶⁶ Torres, Rino, *La producción social de vivienda en México: su importancia y su impacto en la economía de los hogares pobres*, HIC-AL, HIC, CHM, UAM-X, CONAFOVI, CONACYT, México, 2006, disponible en: <http://www.hic-al.org/publicaciones.cfm?pag=publicpsh>

dinamizar el sistema nacional de vivienda y generar nuevas opciones que contribuyan a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda adecuada. Por lo anterior, deberían contar con reconocimiento, asesoría técnica, acceso al suelo y esquemas financieros adecuados.

II. Principales vulneraciones de derechos humanos en los asentamientos precarios

En el presente apartado presentaremos a la CIDH mayor detalle sobre algunas de las problemáticas más relevantes y recurrentes en cada uno de los asentamientos existentes en nuestra región desde un enfoque de derechos humanos en general y de DESC en particular.

i. Los asentamientos como muestra y escenario de desigualdad

Como manifestamos, en nuestra región la pobreza urbana suele habitar en asentamientos precarios y ello importa para los gobiernos la obligación de atender las causas de esta situación, sobre todo desde una visión que brega por un estado respetuoso de los derechos humanos y que concentra sus esfuerzos en lograr una igualdad sustantiva.

Para ello se debe reconocer que dentro de esta situación de desventaja caracterizada por la pobreza, los grupos vulnerables se encuentran en una situación diferente y que sus diferencias deben tener cabida en las leyes, políticas y programas. En palabras de la actual Relatora de vivienda, "los Estados y otros agentes tienen la obligación positiva de abordar y remediar los modelos sistémicos de desigualdad".⁶⁷

Estas desigualdades generan una geografía urbana de desventajas concentradas, y por eso ha llegado a ser un motivo de preocupación universal. Desde sus inicios, la Relatoría prestó atención a determinados grupos de personas que estaban afectados de manera desproporcionada por el hecho de carecer de vivienda adecuada o estar sin hogar, como las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los migrantes, las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero, las comunidades romaníes, y las personas y comunidades en situación de pobreza y exclusión. Esta evidente discriminación en la esfera de la vivienda adecuada, es el resultado de leyes, políticas y medidas discriminatorias; reglamentos de zonificación inadecuados; formulación de políticas excluyentes; exclusión de los subsidios de vivienda; denegación de la seguridad de la tenencia; falta de acceso al crédito; participación limitada en los procesos de adopción de decisiones relacionados con la vivienda; o falta de protección contra las prácticas discriminatorias de entidades privadas. Por ejemplo, las prácticas de otorgamiento de préstamos pueden discriminar contra determinados grupos como los nómadas, las minorías, los migrantes y las mujeres.

Sólo para citar un antecedente, en el Informe de 2009 de la ex Relatora Especial Raquel Rolnik, se sostuvo que existen grupos vulnerables -en particular las mujeres, los niños, tercera edad, población migrante, entre otros-, que son los más afectados porque no hallan soluciones a sus demandas y con frecuencia sufren más el efecto centrífugo que los expulsa a las afueras de la ciudad y hacia los suburbios y barrios marginales que carecen de infraestructura y servicios. Esta migración desde el interior de las ciudades es el resultado, en gran medida, de la falta de vivienda asequible, servicios y otros bienes, así como de la ausencia de políticas adecuadas.

⁶⁷ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha, de agosto de 2014. Párrafo 44 y 45 de su plan de trabajo.

En el presente apartado daremos algunas aproximaciones sobre grupos específicos, que se encuentran afectados de manera desproporcionada por la falta de acceso a una vivienda adecuada. Esta mención no es taxativa, sino que, por el contrario, existen muchos otros grupos desaventajados y especialmente afectados por la problemática.

a. Discriminación por género: mujeres⁶⁸

Como ya se dijo, al estar afectadas por la pobreza de manera diferencial, las mujeres sufren más el efecto centrífugo que las expulsa a las afueras de la ciudad y hacia los suburbios y barrios marginales que carecen de infraestructura y servicios. Esto se agrava por la ausencia -en muchos casos- de políticas de género en las cuestiones habitacionales.

En palabras de la ex- Relatora Rolnik, “[L]a cuestión de una vivienda adecuada para la mujer va mucho más allá de atender a sus necesidades materiales básicas. Debido a la estrecha relación que existe entre el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la igualdad, la cuestión de la vivienda adecuada para la mujer es un aspecto esencial de la desigualdad y la discriminación. Cuando una mujer no puede acceder a una vivienda adecuada y a la tierra, principalmente porque es una mujer, no solo se ve afectada en lo tocante a sus necesidades materiales inmediatas, sino además se ve relegada a una situación de subordinación y dependencia en la sociedad, debido a su género.”⁶⁹

En este sentido, es bueno recordar los principales aspectos en los que se manifiestan los obstáculos a una vivienda adecuada para ciertos grupos de mujeres que la ex Relatora ha identificado en su informe de 2011⁷⁰:

- *Titularidad de la Propiedad y seguridad en la Tenencia:* Las mujeres enfrentan una grave discriminación en lo relativo a la seguridad de la tenencia, ello por cuanto en general las mujeres no gozan de la titularidad de la Propiedad- cosa que las deja más vulnerables ante los desalojos o ante una eventual separación de sus parejas donde quedan desprotegidas y sin posibilidad de reclamar derecho alguno sobre la vivienda. Además, es generalizada la tendencia de entender la tenencia a favor del hombre, dejando que la mujer dependa de sus parientes hombres en cuanto a la seguridad de la tenencia. Además, si bien algunas formas de tenencia colectiva pueden incluir a la mujer, los procesos de adopción de decisiones frecuentemente son dominados por el hombre.
- *Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; Ubicación; Asequibilidad; Accesibilidad; Adecuación cultural:* estas cuestiones cobran especial relevancia al considerar que en materia de responsabilidades de cuidado, las mujeres están

⁶⁸ **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**

Párrafo 2 del artículo 14 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: [...] h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Párrafo 2 del artículo 15 Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.

⁶⁹ A/HRC/19/53, 26 de diciembre de 2011.

⁷⁰ A/HRC/19/53, 26 de diciembre de 2011.

a cargo de muchas de las tareas de la reproducción familiar no rentadas⁷¹ y el cuidado de las personas dependientes: niños/as, enfermos, ancianos/as. En este sentido las distancias de la vivienda a los servicios, la accesibilidad física al trabajo, a la recreación, a la educación, a la cultura se traducen en costos de tiempo y económicos que tienen consecuencias directas sobre la vida cotidiana de las mujeres. Asimismo las condiciones ambientales, el deterioro del entorno y los recorridos obligados sin condiciones mínimas de seguridad, potencian el temor ante situaciones de violencia y afectan la autonomía de las mujeres y limitan sus posibilidades de inserción social.⁷²

Por otra parte, la precarización de la vivienda, con condiciones de tugurización y hacinamiento, son factores que agravan la violencia en la relaciones intrafamiliares; ya sea por lo pequeño del tamaño de las viviendas, del número de personas que residen o por la falta de privacidad. En estas condiciones, las mujeres, niñas, niños, adultos mayores no pueden sustraerse a situaciones de extrema violencia (física, sexual, psicológica, económica). La dependencia económica y el hecho de no contar o no poder acceder a otro lugar en donde vivir perpetúan el ciclo de la violencia: las víctimas no pueden escapar de sus agresores.⁷³

b. Discriminación por edad: niños, jóvenes y adultos mayores

La salud, el progreso educativo y el bienestar general de los niños están profundamente influidos por la calidad de la vivienda que habitan. Ello se evidencia ante la carencia de una vivienda adecuada, los desalojos forzosos o la falta de hogar, casos que suelen tener un profundo efecto en las personas menores de edad, debido a sus necesidades específicas. Las carencias estructurales de servicios pueden afectar su crecimiento, desarrollo y disfrute de toda una gama de derechos humanos, en particular los derechos a la educación, la salud, la recreación y la seguridad personal⁷⁴.

Las condiciones de la vivienda caracterizadas por el hacinamiento, el ruido o el abandono perjudican gravemente el desarrollo y la salud de los niños, así como su capacidad de aprender o jugar.⁷⁵ Diversos estudios⁷⁶ han puesto de relieve que la falta de vivienda adecuada aumenta las tasas de mortalidad de los niños menores de 5 años. El acceso a los servicios básicos anexos al hogar, como el agua potable y el saneamiento adecuado, es fundamental para asegurar la salud de los niños. Las enfermedades diarreicas cobran las vidas de casi 2 millones de niños por año; del 80 al 90% de estos casos encuentran su causa en el agua contaminada y el saneamiento inadecuado.

Dado que la salud de los niños se encuentra altamente influenciada por el lugar donde residen, el riesgo de enfermedad y desnutrición durante la infancia temprana es alto para aquellos niños de hogares de bajos ingresos que tienden a habitar en viviendas subestándar. Las consecuencias de las enfermedades son difíciles de remediar y es probable que influyan en la tasa de escolaridad y en

⁷¹ Ver en este sentido el trabajo de Sonia Montaña; "Las políticas de cuidado en América Latina", 2011.

⁷² Ver Liliana Rainero, Red Mujer y Hábitat, Argentina, en Plataforma de debate de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik, disponible en: http://dereitoamoradia.org/?post_type=pauta&lang=es

⁷³ Ver Montaña, Sonia. *Op.Cit.*

⁷⁴ Como se admite, entre otros Documentos Internacionales en Folleto Informativo N° 21, el Derecho a una Vivienda Adecuada, Oficina del Alto Comisionado para los DDHH, ONU-HABITAT, Abril de 2010.

⁷⁵ Datos que surgen de Informe del BID "Un espacio para el Desarrollo: los mercados de Vivienda en América Latina y el Caribe", del año 2012

⁷⁶ UNICEF, "Pobreza y exclusión entre niños urbanos", Digest Innocenti, N° 10 (Florenca, 2002), pág. 10

el rendimiento escolar, incluso hasta la edad adulta. Numerosas enfermedades infantiles pueden manifestarse debido a la falta de acceso a agua potable y saneamiento adecuado, a la presencia generalizada de pisos de tierra y a la existencia de viviendas a menudo malsanas en las que han crecido estos niños.

A su vez, la vivienda influye en los resultados educativos a través de diversas vías causales, tanto directas como indirectas. Por ejemplo, la falta de agua entubada y electricidad efectivamente disminuye el número de horas en que un niño puede estudiar, ya que se ve obligado a ir en busca de agua o a reducir el tiempo asignado a sus tareas escolares a las horas de luz natural. El hacinamiento produce distracción, y por lo tanto limita el desempeño académico de los estudiantes; lo mismo sucede con los bajos niveles de saneamiento.

La ubicación de la vivienda también es esencial para asegurar el acceso de los niños a guarderías, escuelas, atención sanitaria y otros servicios. Si los asentamientos están lejos de escuelas públicas de calidad, o si no hay transporte o es demasiado caro, resulta difícil que los niños reciban educación o atención sanitaria.

En cuanto a los desalojos forzosos, por regla general afectan a todo el grupo familiar pero tienen repercusiones particulares en los niños y niñas. Se considera que el efecto de los desalojos forzosos en el desarrollo de los niños es similar al de los conflictos armados. En los desalojos, a menudo se destruyen las pertenencias, la estabilidad de la familia está en peligro y tanto los medios de subsistencia como la escolarización se ven amenazados. Aquellos que padecieron esta situación hablan de la violencia, el pánico y la confusión que causan los desalojos y de la dolorosa experiencia de dormir y vivir en descampados.

En cuanto al caso puntual de las personas jóvenes, parecen estar condenados a la precariedad habitacional, como lo evidencian los procesos que están dándose en muchos países de la región. Por un lado, el incremento de la informalidad residencial impacta en el acceso al trabajo formal; y, al mismo tiempo, un incremento de la informalidad laboral (el crecimiento de sectores laborales caracterizados por bajos ingresos y falta de protección frente al desempleo, enfermedad y/o jubilación) los aleja de la posibilidad de acceder a una vivienda. La ola de reformas neoliberales en América Latina, dejó una huella marcada en el mercado laboral⁷⁷: el hecho de vivir en un asentamiento informal dificulta la obtención de un trabajo formal para los trabajadores jóvenes.

Respecto de los adultos mayores, no se puede desconocer que a nivel mundial el número de personas mayores de 60 se ha ido incrementando a un ritmo sin precedentes, de 8% en 1959 a 10% de la población mundial en 2000; se calcula que la cifra llegue al 21% para 2050. En 2013, se estimaba en 841 millones el número de personas de tercera edad del mundo (12% de la población mundial), y se espera que en 2050 supere la cifra de 2 mil millones. Las proyecciones apuntan también a que este grupo de edad se concentrará cada vez más en las regiones en desarrollo. El Comité preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) informó que a pesar de que en la Agenda Hábitat se propuso la inclusión de las personas de tercera edad en la adopción de decisiones, fueron pocas las medidas

⁷⁷ Ver María José Álvarez-Rivadulla, *Informalidades: efectos de la informalidad urbana sobre el empleo de los jóvenes*. Publicado en 2009, en *Política y Gestión* # 11. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín. 1 Universidad del Rosario, Facultad de Ciencias Humanas (Bogotá)

que se propusieron para hacer frente al importante cambio demográfico que se está produciendo en este grupo de edad.

c. Discriminación a poblaciones migrantes, refugiadas y desplazadas

Son particularmente vulnerables a las violaciones de derechos humanos relativas a una vivienda adecuada las personas refugiadas, solicitantes de asilo, personas internamente desplazadas (PID) o migrantes, en tanto las dificultades para lograr condiciones de vida adecuadas y sostenibles se aumentan por la discriminación, el racismo y la xenofobia que también padecen. Además, las personas que son objeto de desplazamientos forzados a menudo sufren trauma durante su huida y pierden las estrategias de adaptación al entorno y los mecanismos de apoyo conocidos.

Las estrategias de vivienda nacionales rara vez incluyen entre sus destinatarios a las personas migrantes, y prácticamente nunca incluyen a los migrantes en situación irregular. Sin embargo, de conformidad con el artículo 43 de la **Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares**, debe garantizarse a los trabajadores migratorios regulares y a sus familias la igualdad de trato en el acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres. Por otro lado, los trabajadores migratorios también han logrado avanzar considerablemente en la lucha contra la discriminación en contextos económicos y sociales, como la discriminación fundada en la ciudadanía o el estatus migratorio, incluida la condición de "indocumentado".

No obstante, los empleados domésticos migrantes, los trabajadores de la construcción migrantes (por ejemplo, los que trabajan en la industria extractiva o en proyectos de infraestructuras a gran escala), los niños, los migrantes de edad avanzada y los que se encuentran en situación irregular son los más vulnerables y no suelen disponer de recursos administrativos o judiciales para sus demandas en materia de vivienda. Los trabajadores migratorios y sus familiares se enfrentan con frecuencia a condiciones de vivienda que se caracterizan por el hacinamiento, unos mercados de alquiler irregulares o no regulados, una gran exposición a cambios arbitrarios en el coste del alquiler o los servicios esenciales y unas condiciones de vida infrahumanas, y pueden ser objeto de abusos, sobre todo cuando están indocumentados.

d. Afectaciones múltiples a pueblos indígenas

Si bien la mayoría de los pueblos indígenas de todo el mundo siguen viviendo en zonas rurales, un número creciente de ellos está migrando voluntaria o involuntariamente a zonas urbanas, abandonando sus tierras, territorios y recursos tradicionales y a menudo cayendo en una mayor pobreza. Por consiguiente, las condiciones de vivienda de muchos pueblos y personas indígenas en las zonas urbanas son inadecuadas. Las mujeres indígenas con frecuencia son las que más sufren por las malas condiciones de la vivienda. Considerando que en algunos países más de la mitad de la población indígena vive actualmente en las ciudades, su derecho a una vivienda adecuada plantea un nuevo desafío a los gobiernos.

Es motivo de particular preocupación su situación generalmente mala en materia de vivienda (especialmente si se la compara con la de las poblaciones mayoritarias), entre otras cosas por la insuficiencia de servicios básicos, su vulnerabilidad como grupos afectados por los desplazamientos, la inseguridad de la tenencia de sus tierras tradicionales y las alternativas de vivienda culturalmente inapropiadas que a menudo proponen las autoridades. Los pueblos indígenas sufren discriminación

en casi todos los aspectos de la vivienda: la legislación y las políticas discriminan contra ellos, por ejemplo al omitir tomar en cuenta sus circunstancias específicas; existe discriminación en la asignación de recursos para la vivienda, incluidos créditos y préstamos; y los propietarios privados discriminan contra ellos en el mercado de arrendamientos.

ii. Los asentamientos precarios como hitos de la segregación socio espacial

La segregación es un problema central que afecta a las personas que habitan en asentamientos precarios, y se manifiesta tanto en la presencia de barreras de accesibilidad como en la inequidad física entre dichos asentamientos y el resto de la ciudad⁷⁸. Por lo general, entre otras cuestiones, enfrentan: i) problemas de movilidad dentro de los barrios y en relación con el resto de la ciudad, lo que genera elevados costos de desplazamientos para las familias (en tiempo y recursos monetarios); ii) falta de servicios básicos (agua y saneamiento, alcantarillado y disposición de basura), lo que genera condiciones propicias para la proliferación de enfermedades, con sus respectivos costos físicos, psicológicos y monetarios⁷⁹. Además, con frecuencia se sitúan en áreas alejadas del centro de la ciudad y la conectividad a través del transporte público es muy deficiente o directamente inexistente⁸⁰.

Estos asentamientos presentan condiciones físicas, sociales, y ambientales muy precarias, que deterioran sensiblemente la calidad de vida de las familias que habitan en ellos⁸¹, que se suma al estigma asociado con vivir en dichos asentamientos, lo que afecta a sus habitantes tanto psicológica como económicamente⁸².

Estas poblaciones se encuentran presas de un círculo vicioso que el Estado no sabe cómo romper. Como se sostuvo, debido a que las viviendas públicas y privadas no satisfacen la creciente demanda habitacional, “muchas familias de bajos ingresos no tienen más remedio que acudir a la autoconstrucción. La mayor parte de estas casas autoconstruidas se clasifican como viviendas informales: sin títulos, sin planificación por parte de las autoridades y carentes de estructura segura e infraestructura”⁸³. Además, “la mayoría de los habitantes de estos asentamientos trabajan en el sector informal, no tienen seguro social y sufren una grave carencia de infraestructura como agua potable, electricidad, calles y telecomunicaciones”⁸⁴.

⁷⁸ Laura Jaitman y José Brakarz, Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluation of Slum Upgrading Programs. Literature Review and Methodological Approaches*, Nota Técnica No. IDB-TN-604.

⁷⁹ Fernando Cuenin, Banco Interamericano de Desarrollo, “El aporte del análisis económico al diseño, seguimiento y evaluación de proyectos de mejoramiento de barrios”, Notas Técnicas # IDB-TN-200 Agosto 2009.

⁸⁰ Laura Jaitman y José Brakarz, Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluation of Slum Upgrading Programs. Literature Review and Methodological Approaches*, Nota Técnica No. IDB-TN-604.

⁸¹ Fernando Cuenin, Banco Interamericano de Desarrollo, “El aporte del análisis económico al diseño, seguimiento y evaluación de proyectos de mejoramiento de barrios”, Notas Técnicas # IDB-TN-200 Agosto 2009.

⁸² Laura Jaitman y José Brakarz, Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluation of Slum Upgrading Programs. Literature Review and Methodological Approaches*, Nota Técnica No. IDB-TN-604.

⁸³ Xie Wenzhe, “Transformaciones económica, social y política en los países latinoamericanos después de que el grado de urbanización alcanzó el 50%”, en: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en conjunto con el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), *Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe. Perspectivas y estudios de caso*, diciembre de 2014, Capítulo VI.

⁸⁴ Xie Wenzhe, “Transformaciones económica, social y política en los países latinoamericanos después de que el grado de urbanización alcanzó el 50%”, en: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en conjunto con el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS)

De hecho, cabe destacar el infortunado hecho de que muchas veces las propias políticas del Estado han agravado la segregación. Se han criticado, por ejemplo, los programas de construcción de viviendas subvencionadas en Chile y México, entre otros, por tener lugar exclusivamente en la periferia urbana, y carecer de la infraestructura suficiente, escuelas, servicios de salud, transporte, oportunidades de empleo y buena habitabilidad⁸⁵. Este tipo de medidas generan “una mayor segregación urbana y social, un aumento de la disparidad de acceso a los servicios urbanos, un empeoramiento de las condiciones de vida locales, un mayor daño ambiental y problemas de seguridad urbana”⁸⁶.

Otra circunstancia que ilustra la exclusión urbana que sufren las personas que habitan en asentamientos precarios es la falta de espacios verdes en esos barrios. En Argentina, por ejemplo, fue necesario presentar una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2008 para solicitar que se le ordenara cesar en la práctica discriminatoria y de exclusión de las villas porteñas, y se incluyera a sus habitantes en los planes que promociona el gobierno para las plazas y parques del resto de la ciudad⁸⁷. Sin embargo, al día de hoy no se ha obtenido una sentencia que remedie esta violación.

iii. La criminalización de la lucha por el derecho a la vivienda

Frente a esta acuciante realidad ante la cada vez mayor cantidad de personas que no tiene un lugar donde vivir, las respuestas estatales fueron de mayor represión y criminalización. Así, muchos Estados tipificaron como delito actos como sentarse, tumbarse o dormir en público, o criminalizando a quienes ayudan a alimentar a las personas sin hogar⁸⁸ y aprobaron reformas legislativas que facilitaron la realización de desalojos expres, tanto en juicios civiles como penales en desmedro de las garantías del debido proceso⁸⁹.

Un buen ejemplo de esto es lo sucedido en **Uruguay**. Hasta el 2007 el Código Penal de ese país consideraba que existía delito de usurpación castigable con prisión cuando la ocupación de un inmueble ajeno se producía “mediante violencia, amenaza, engaño, abuso de confianza o clandestinidad y con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento” (Art. 354).

En ese año, la Ley 18.116, votada por la unanimidad del Parlamento, como reacción a una ocupación con fines extorsivos de un chalé de turistas extranjeros en el balneario internacional de

de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), *Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe. Perspectivas y estudios de caso*, diciembre de 2014, Capítulo VI.

⁸⁵ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, 7 de agosto de 2013 (A/68/289), párrs. 15 y 42.

⁸⁶ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, 10 de agosto de 2012 (A/67/286), párr. 42.

⁸⁷ Caso “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ Amparo”, Expediente N° 28.696/0, actualmente pendiente de decisión por parte del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ante el cual se interpuso recurso de queja.

⁸⁸ National Law Center on Homelessness & Poverty, *No Safe Place: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities* (2014), pág. 8. Disponible en: https://stateinnovation.org/uploads/asset/asset_file/2261/2014_No_Safe_Place_The_Criminalization_of_Homelessness_in_US_Cities.pdf.

⁸⁹ En Argentina, en los primeros años del Siglo XXI, donde se empezaban a sentir las consecuencias sociales de la crisis producida por los años de neoliberalismo y fue en aumento la toma de casas desocupadas por parte de personas sin hogar, se introdujeron medidas legislativas que permiten una medida cautelar en el proceso penal de despojo o desalojo.

Punta del Este, eliminó todas las connotaciones delictivas indicadas, sustituyéndolas solamente por la calificación de arbitrariedad y transformó, en la práctica, en potencialmente punible con cárcel. toda ocupación, aun aquellas que tienen por motivo la necesidad de resguardo familiar. Además el denunciante puede ser cualquier persona, aunque no tenga un derecho establecido sobre el inmueble en cuestión, y es un agravante que éste esté ubicado en un balneario.

En su momento muchas organizaciones sociales indicaron el error y el retroceso que significaba la nueva ley, pero ésta no fue vetada por el Presidente ni corregida por el Parlamento. Actualmente éste discute una actualización completa del Código Penal, que incluye el artículo citado. Pero no sólo no se corrige el error de 2007, sino que se lo agrava, al suprimir de la caracterización de la situación delictiva el atributo de arbitrariedad. Distinguidos juristas entienden que esto estaría eliminando de la legislación uruguaya el derecho de “usucapión” ya que ningún derecho puede nacer de un acto delictivo.

El problema refiere a todo el país y limita gravemente la que es, muchas veces, la única solución de vivienda que tienen las familias de bajos ingresos que no acceden al mercado ni a los planes estatales y optan por ocupar un terreno abandonado. No en balde bastante más de la mitad de las viviendas de las ciudades latinoamericanas tiene este origen.

Muy poco tiempo después, en 2008, el Parlamento uruguayo aprobó otra ley, la de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Nº 18.308) que entre otras cosas importantes acorta el plazo para la prescripción adquisitiva de una vivienda por el ocupante a cinco años, cuando se dan las circunstancias que se trate de una familia pobre, que no tenga otra solución, que la ocupación sea pacífica y no impugnada por el propietario, y que el área ocupada no exceda la necesaria para la vivienda. Este importante paso, que permitiría la regularización jurídica de muchas viviendas populares, entra en clara contradicción con lo dispuesto por la ley de 2007, que prioriza proteger la propiedad privada y no un derecho humano básico como la vivienda.

La justicia no ha logrado desarrollar formas de protección adecuadas con la intensidad que la situación de los derechos humanos de estas poblaciones requieren. Y a la vez, la intervención en general del poder judicial en estos conflictos ha sido en dirección a avalar la persecución y criminalización que sufren las personas, comunidades y sus líderes, en vez de concretar la legítima aspiración de ver justiciable su derecho a un hábitat digno.

Un caso emblemático en este sentido se dio en **Argentina** en lo que se conoció como la toma del Parque Indoamericano en el año 2010 y la posterior toma de Villa Lugano, íntimamente relacionada con aquella. El 3 de diciembre de 2010 centenares de familias con dificultades para acceder a una vivienda ocuparon el Parque Indoamericano. Cuatro días después, la jueza Cristina Nazar ordenó el desalojo del predio. Un operativo conjunto de la Policía Federal Argentina (PFA) y la Policía Metropolitana (PM) reprimió con extrema violencia la toma y causó las muertes de Rossemay Chura Puña y Bernardo Salgueiro y graves heridas con balas de plomo a otras cinco personas.

A pesar de que la ocupación del Parque visibilizó diversas problemáticas, entre ellas la vulnerabilidad de las familias que alquilan en las villas de la ciudad, la imposibilidad del acceso a un hábitat digno y la respuesta violenta del Estado ante estos conflictos sociales, estas situaciones persisten y no han logrado ser revertidas pese a la intervención de la justicia competente. Y esta falta de respuesta estatal explica en gran medida la toma de un predio lindero en la misma zona, conocido como Barrio Papa Francisco en febrero de 2014. Con un grado mayor de consolidación,

este barrio fue desalojado seis meses después, nuevamente a través del accionar violento de las fuerzas de seguridad contra las familias.

La impunidad de la represión de 2010 y la de 2014, contrasta con la criminalización de referentes sociales a los que se intenta responsabilizar por los conflictos. En los cuatro años que transcurrieron desde la ocupación del Indoamericano, la justicia de la ciudad de Buenos Aires avanzó en la criminalización de Diosnel Pérez y Luciano Nardulli⁹⁰, quienes, junto a otros referentes sociales y políticos, participaron en el conflicto para habilitar canales de diálogo entre las autoridades del gobierno nacional y de la ciudad y los ocupantes del Parque, lo que ayudó a alcanzar una salida a la toma sin más muertos ni heridos. Esta estrategia es la misma que se tiene frente a la toma del Barrio Papa Francisco. Desde el inicio de la toma el gobierno de la ciudad intentó instalar públicamente la idea de que el asentamiento se había transformado en un refugio de narcotraficantes. Paralelamente, el esfuerzo del fiscal se concentró en identificar a aquellas personas que, según sus consideraciones, habían organizado la toma. Incluso extendió la persecución penal a quienes de alguna manera habían colaborado con los ocupantes del predio con la donación de materiales de construcción o comida. El fiscal solicitó escuchas telefónicas y allanamientos dentro de la Villa 20. Además pidió la detención de once personas, algunas de ellas referentes sociales del barrio.

iv. Los asentamientos precarios -y la situación de déficit habitacional- como escenario para la violencia institucional en desalojos forzosos

La relatada situación estructural de informalidad explica en gran medida la circulación de la violencia que se da en estos territorios a la que contribuyen las redes de ilegalidad que operan en la impunidad, a las cuales los habitantes se encuentran expuestos. Incluso, muchas veces son las propias fuerzas de seguridad las que victimizan y abusan de los habitantes de estos barrios. El caso argentino antes relatado da cuenta de esto.

Existe una circunstancia que tiene especial gravitación en la vida de estas personas: la frecuencia con la que son sometidos y/o víctimas de desalojos forzosos⁹¹. El término “desalojos forzosos” como ya se mencionó fue definido por el Comité DESC como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”⁹², pudiendo originarse tanto por situaciones de violencia, como por conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura⁹³.

⁹⁰ Tras dos sobreseimientos previos, el Ministerio Público Fiscal porteño insistió con su acusación y los llevó a juicio oral, lo que mostró su empeñamiento por criminalizarlos. En octubre pasado se demostró la falta de sustento de su criminalización y fueron absueltos.⁴ En la imputación la fiscalía acusó a los referentes de haber organizado los hechos de los días 6 y 8 de diciembre de 2010. El fiscal Luis Cevasco sostuvo que hubo personas que actuaron “previamente organizadas” que llevaron adelante la toma a través de una “acción coordinada” y entendió que Nardulli y Pérez eran coautores de este hecho. La jueza Cristina Lara los absolvió porque no existió prueba de este acuerdo previo entre los imputados ni con los ocupantes del parque. Ninguna de las declaraciones testimoniales los vinculó, directa o indirectamente con las acusaciones del fiscal. Los testigos no reconocieron a los acusados y ni siquiera los ubicaron en el lugar de los hechos.

⁹¹ Sobre el desarrollo de NNUU sobre este tema ver. Folleto Informativo No. 25 - Los Desalojos Forzosos y los Derechos Humanos disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>

⁹² Comité DESC, OG N° 7, “Los desalojos forzosos”, par. 4. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

⁹³ Comité DESC, OG N° 7, párs. 7 y 8.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas definió el fenómeno de los desalojos forzosos como “el traslado involuntario de personas, familias y grupos de sus hogares y comunidades, que se traduce en el aumento del número de personas sin hogar y en el deterioro de las condiciones de vida”⁹⁴.

Los desalojos forzosos no sólo constituyen una violación al derecho a una vivienda adecuada (art. 11.1 PIDESC), sino que también “pueden dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios”⁹⁵.

Por lo generalizada de esta situación, es que el Comité de DESC, en la observación general N° 7, estableció que el Estado debe abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos⁹⁶, los que sólo pueden justificarse ante situaciones excepcionales, y siempre que incluyan medidas alternativas para el realojamiento de los afectados⁹⁷. También sostiene que “los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”⁹⁸.

Los desalojos forzosos a menudo son ejecutados con uso de violencia por personal de las fuerzas de seguridad que llega a usar gas lacrimógeno y puede estar armado con palos y armas de fuego, resultando así en numerosas violaciones a la dignidad y seguridad humanas. La situación que las víctimas deben enfrentar varía desde el abuso verbal con insultos y degradación hasta golpes, detenciones, destrucción de bienes, negación de tratamiento médico a personas heridas y de todo apoyo social.

⁹⁴ Resolución 1993/77 “Desalojos Forzosos” de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, adoptada el 10 de marzo de 1993.

⁹⁵ Comité DESC, OG N° 7, par. 5

⁹⁶ Comité DESC OG N° 7 par. 9. Cabe sin embargo hacer una aclaración, ya que el Comité admite que algunos desalojos pueden justificarse, citando como ejemplos la falta de pago de alquileres o los daños a la propiedad alquilada sin causa justificada.

⁹⁷ Comité DESC, OG N° 4 “El derecho a una vivienda adecuada”, par. 8 a. Numerosas han sido las ocasiones en que el Comité ha señalado la conducta de un Estado ya sea por permitir, ya sea por realizar por su propia cuenta, desalojos forzosos. En el caso de México, el Comité recomendó el establecimiento de mecanismos que lleven un registro de los desalojos y sus consecuencias y tome medidas inmediatas contra los desalojos forzosos (Comité DESC, Observaciones Finales. México, cit. par. 41). Al examinar el informe presentado por Honduras, el Comité manifestó su preocupación por los casos de desalojo forzoso, en especial entre los campesinos y las poblaciones indígenas y en las zonas donde se realizan actividades de explotación minera, sin que medie una indemnización suficiente ni se adopten medidas apropiadas de reubicación (Observaciones finales del Comité DESC, Honduras 21/05/01, contenidas en el documento E/C.12/1/Add.57 par. 23). Por último, en el caso de Bolivia, el Comité expresó su inquietud por el gran déficit de viviendas y la incidencia de los desalojos forzosos en relación con los campesinos y las poblaciones indígenas en favor de las concesiones mineras y madereras, y la falta de medidas efectivas para proporcionar unidades de vivienda de interés social a los grupos de bajos ingresos, vulnerables y marginados (Observaciones finales del Comité DESC, Bolivia 21/05/01, contenidas en el documento E/C.12/1/Add.60 par. 21).

⁹⁸ Comité DESC, OG N° 7, pár. 17.

Por ello, no parece posible pensar un desalojo forzado desprovisto de violencia. Arrojar fuera de un determinado lugar a una persona donde habita y tiene sus cosas, no puede no implicar un trance duro aún cuando la persona no reciba golpes físicos.

Pero si a esto le agregamos elementos adicionales, que lamentablemente suelen ser la regla en estos procedimientos, la condición de hecho violento se impone, llegando a poder ser catalogado como trato cruel, inhumano y degradante⁹⁹. De hecho, muchos de los elementos que forman parte del relato de cualquier desalojo son cuestiones que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos califica como relevantes para catalogar la violencia con la que se realiza el hecho¹⁰⁰. Importa saber si las víctimas fueron notificadas, la presencia de fuerzas policiales en el lugar del desalojo, la operatoria para la destrucción de las casas y sus bienes y si esto se da frente a las víctimas, la falta de consideración por los sentimientos de las víctimas y la toma de inadecuadas precauciones para garantizar la seguridad de las víctimas¹⁰¹.

En este orden de ideas, los desalojos forzosos se desarrollan en la mayoría de los casos sin proporcionar adecuadas alternativas o indemnizaciones, aún cuando las garantías legales las proveen. Inclusive en aquellos casos en que el Estado accede a indemnizar o a conceder alternativas iguales o mejores a las que se tenían en materia de vivienda previo al desalojo, esto generalmente ocurre mucho después del mismo, por lo que las víctimas son privadas de todo sustento y protección. Esta falta de asistencia por parte de las autoridades como un factor más que puede causar sufrimiento puede ser categorizado como trato cruel, inhumano y degradante en violación del artículo 16 de la Convención contra la Tortura y otras formas de trato cruel inhumano y degradante en tanto establece: *“Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona...”*

Y entre los aspectos más importantes interesa resaltar que la pobreza es también susceptible de ser considerada como una circunstancia agravante ya que vuelve a las víctimas más vulnerables ante el desalojo o la demolición por el simple hecho de que no cuentan con la posibilidad de acceder a viviendas alternativas. Asimismo, en general, las víctimas pierden todo lo que tienen en el marco de la demolición o el desalojo.

En definitiva, los desalojos forzosos profundizan la crisis en las condiciones de vida de los sectores con menos recursos, a la vez que fallan en la provisión de soluciones alternativas que puedan tener en cuenta las dimensiones sociales del problema de vivienda y sus causas.

III. El accionar estatal como causante de esta problemática

⁹⁹ La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha caracterizado situaciones de desalojo forzoso y demoliciones como formas de trato cruel inhumano y degradante. El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas ha sabido pronunciarse en igual sentido.

¹⁰⁰ A saber: a) la manera en la que las casas son destruidas y los desalojos son llevados adelante; b) las circunstancias personales de las víctimas; y c) la situación en que quedan las víctimas luego de que las demoliciones / desalojos tienen lugar. Cfr. caso SELÇUK and ASKER v. TURKEY, Judgment of the ECtHR, 24 April 1998.

¹⁰¹ Cfr. caso SELÇUK and ASKER v. TURKEY, op. cit.

Todas estas problemáticas refieren una situación estructural e histórica de difícil reversión que los Gobiernos no pueden solucionar dando respuestas meramente cosméticas.

Por el contrario, podemos ver que, tal como lo destacó Raquel Rolnik, se disminuyó el presupuesto público para la cuestión de vivienda y los gobiernos moderaron sus actividades con relación a los Derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos, la vivienda. Frente a esto, emerge el mercado irregular de viviendas que es, entonces, la consecuencia de la decisión -activa u omisiva- de los Estados, de dejar en manos del mercado la planificación y desarrollo de las ciudades¹⁰².

En el presente apartado se darán detalles sobre algunas de estas cuestiones.

i. Medidas sociales y de transferencia de ingresos que no logran revertir las desigualdades urbanas

En el inicio de este documento dimos cuenta de los impactos de las políticas neoliberales en esta problemática. Sin embargo, América Latina ha vivido, desde comienzos del nuevo milenio, una etapa histórica de crecimiento económico sostenido, combinado con una importante mejora de la distribución del ingreso. Según la CEPAL¹⁰³, desde 2002, la región ha disminuido su nivel de pobreza en un 15,7% y de indigencia, en un 8%. Asimismo, se verifica un proceso de leve reducción de sus desigualdades: entre los años 2000 y 2008, el índice de Gini pasó del 0.492, al 0.483¹⁰⁴.

Esto se debe principalmente a la implementación de políticas de intervención directa sobre la distribución de la renta, junto con importantes inversiones destinadas a ampliar el acceso a bienes y servicios públicos fundamentales, como la salud, la educación, la vivienda, las infraestructuras urbanas básicas, entre otros.

Las políticas de transferencia de ingresos se han difundido ampliamente en toda la región. Según la CEPAL¹⁰⁵, en 2010, alrededor del 10% de los ingresos per cápita de los hogares de América Latina provinieron de transferencias por parte del Estado, lo que permitió que el ingreso del decil inferior, se duplicara. En Brasil, en el año 2009 dichas transferencias representaban más del 15% de los ingresos de los hogares urbanos.

En cuanto a las condiciones habitacionales, luego de un período marcado por un rol estatal limitado a actuar como “facilitador” del acceso a la vivienda a través de créditos y subsidios focalizados, en la última década una parte de los Estados nacionales han vuelto a dar cuenta de la problemática habitacional en su verdadera dimensión, impulsando importantes inversiones, particularmente en la construcción de viviendas sociales para los sectores bajos y medios.

Esta iniciativa ha tenido un impacto positivo en las condiciones de habitabilidad de la región. Según la CEPAL¹⁰⁶, entre 1995 y 2006 el déficit cuantitativo de acceso a la vivienda se ha reducido del 8 al

¹⁰² Ver, por ejemplo, “Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe Perspectivas y estudios de casos” documento fue elaborado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del trabajo conjunto con el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Los artículos que aquí figuran se basan en los trabajos presentados para el Foro sobre Desarrollo Urbano Sostenible en China y América Latina y el Caribe, que se realizó el 26 de noviembre de 2014 en la CEPAL.

¹⁰³ *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre 2013.

¹⁰⁴ *Construcción de Ciudades Más Equitativas*, ONU Hábitat y CAF, marzo 2014.

¹⁰⁵ CEPAL, 2013.

¹⁰⁶ *Ibid.*

6% y el BID¹⁰⁷ asegura que, en el mismo período, la cantidad de viviendas con infraestructura inadecuada ha disminuido del 25 al 18%.

Sin embargo, a pesar del crecimiento económico sostenido, del aumento de los ingresos en la mayor parte de la población, y de la construcción de viviendas por parte del Estado, el déficit absoluto ha aumentado de 38 millones de viviendas, en 1990, a entre 42 y 51 millones, en 2011¹⁰⁸. Asimismo, la población urbana viviendo en tugurios¹⁰⁹ ha aumentado, entre 1990 y 2010, de 105 a 111 millones de habitantes¹¹⁰. En consonancia con otros datos que brindamos, según un informe del BID¹¹¹, el 4% de los hogares latinoamericanos comparte vivienda y el 2% vive en viviendas irrecuperables, mientras que el 31% de los hogares vive en viviendas con algún tipo de déficit cualitativo.

Así, la política de construcción de viviendas, predominante en la región, más allá de las diferencias que existen, ha demostrado ser insuficiente para revertir los niveles de polarización y exclusión que presentan, en forma creciente, las ciudades latinoamericanas. En este sentido, si bien la construcción de viviendas es una política necesaria, resulta fundamental comprender sus limitaciones con el fin de cualificarla y complementarla con políticas que intervengan sobre los mecanismos que producen y reproducen la precariedad urbana.

Es que, como mencionamos en el apartado sobre la segregación espacial, la imposibilidad de acceder a un hábitat adecuado, funciona a su vez como obstáculo para quebrar los niveles de desigualdad en otros ámbitos. En educación secundaria, o de mayor nivel, por ejemplo, la diferencia de escolarización entre quienes habitan en tugurios, y el resto de los habitantes, es de casi 14 puntos porcentuales -de 66.7 a 80.4-.¹¹² A la vez, ante la dificultad de los estados por acceder al suelo urbano relativamente bien localizado debido también a la falta de políticas enfocadas a una distribución equitativa del suelo entre diferentes sectores de la población, los barrios de vivienda social suelen construirse en espacios alejados de los centros urbanos, reproduciendo las situaciones de segregación que caracterizan a las ciudades de la región. En efecto, como se ejemplificó al describir las experiencias chilena y mexicana, los habitantes de dichos barrios suelen tener que afrontar largos desplazamientos diarios hacia sus trabajos, o actividades cotidianas, generalmente localizadas en los centros. Esto supone altos costos de transporte y mayores dificultades para acceder a bienes públicos esenciales, como oferta de educación, salud, recreación, etc., reproduciendo las condiciones de pobreza. De esta manera, este acceso diferenciado a los bienes y servicios que ofrecen las ciudades reproduce, en el territorio, las desigualdades existentes en el plano social.

Un buen ejemplo en este sentido es el caso de el conjunto habitacional Lomas de San Francisco Tepojaco (también conocido como Lomas de Cuautitlán), ubicado en el Municipio de Cuautitlán Izcallí, en el Estado de México, dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México¹¹³. Este

¹⁰⁷ *Un espacio para el desarrollo*, BID, Fondo de Cultura Económica, 2012.

¹⁰⁸ ONU Hábitat y CAF, 2014.

¹⁰⁹ En el año 2002, en el marco de los Objetivos del Milenio, la ONU definió a los tugurios como un grupo de personas que vive carezca de alguna de los siguientes condiciones: una vivienda durable que proteja contra condiciones climáticas adversas; una vivienda donde no más de tres personas compartan una habitación; un acceso fácil al agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable; acceso a saneamiento adecuado; tenencia segura para evitar desalojos.

¹¹⁰ ONU Hábitat y CAF, 2014.

¹¹¹ BID, 2012.

¹¹² ONU Hábitat y CAF, 2014.

¹¹³ Más información en <https://www.facebook.com/pages/Lomas-de-San-Francisco-Tepojaco/201333136587760>

complejo que comenzó a habitarse entre 2002 y 2003, está conformado por algo más de 11,000 viviendas para población de ingresos bajos y medios-bajos, que debe destinar entre 4 y 6 horas diarias para trasladarse al centro de la ciudad donde existen las fuentes de trabajo.

El tamaño promedio de las casas varía entre 28 y 60m², con opción para ampliarse hacia arriba pero el suelo inestable no lo hace seguro, y los materiales de construcción utilizados son de muy baja calidad, por lo que varias de ellas presentan hoy fallas severas que amenazan la vida de sus habitantes. A pesar de ser un requisito legal para su autorización, a más de 10 años de construido la infraestructura básica se encuentra sin acabar o bien presenta muy malas condiciones. El agua potable se recibe sólo dos veces por semana y existen fugas y filtraciones en diversos lugares del predio. Los cerca de 45,000 habitantes no cuentan con centros de salud (y las ambulancias pueden tardar más de una hora en llegar) ni centros comunitarios, que sin embargo figuraban en la propuesta aprobada. Las escuelas existentes resultan insuficientes y de mala calidad. Las áreas recreativas y deportivas son escasas, no han sido bien terminadas y/o se encuentran en malas condiciones. Los servicios de recolección de basura, mantenimiento y seguridad pública son también insuficientes.

A muy poca distancia de este asentamiento se encuentran dos basureros a cielo abierto: uno clausurado por las irregularidades en el manejo de la basura y otro en funcionamiento, donde se reciben en promedio unas 9,000 toneladas por día y se realizan quemas sistemáticas. Estas prácticas, conocidas por las autoridades, están generando problemas de salud muy graves en la población, destacándose las afectaciones respiratorias, gastrointestinales, de la piel y la vista.

La mayor parte de las personas en este conjunto reciben ingresos apenas por encima del salario mínimo. Los créditos y las hipotecas concedidas por los entes gubernamentales y bancarios suponen tasas de interés que, a 25 o 30 años, representarán un costo neto de la vivienda 10 veces mayor. En muchos casos existen incluso discrepancias entre los títulos de propiedad que se han otorgado a los habitantes y la ubicación y características de los lotes que figuran en los planos oficiales, lo que representa una afectación potencial seria a la seguridad de tenencia.

Algunos de los afectados han iniciado acciones administrativas y legales frente a diversos organismos tanto del nivel federal como provincial (estatal) y local, incluyendo las comisiones estatal y nacional de derechos humanos, sin que hasta el momento hayan recibido respuestas satisfactorias a sus demandas ni se hayan establecido mecanismos de reparación, indemnización o castigo a los responsables.

En términos generales, se puede afirmar que estas políticas, centradas en una concepción de la vivienda como producto mercantil terminado, mero factor de crecimiento económico y generación de ganancias para unas cuantas empresas, están violando múltiples derechos humanos y provocando mayor pobreza y segregación socio-espacial en diversos lugares del país.

Cabe mencionar, además, que la política de construcción de viviendas, de larga data en la región, ha generado una situación de connivencia de intereses entre el ámbito privado, particularmente del sector de la construcción, y el ámbito público. Esto explica, en parte, la persistencia de las políticas de construcción de viviendas nuevas, a gran escala, a pesar de su eficacia relativa para disminuir el déficit habitacional.

Finalmente, debe destacarse que el hacinamiento es sólo un aspecto de la precariedad de la vivienda, por lo que la planificación por parte del Estado resulta central. Una buena vivienda es mucho más que una edificación bien construida con suficientes habitaciones, agua potable y un piso sólido. La construcción de una buena vivienda comienza mucho antes de que se coloquen el piso, las paredes y el techo. Comienza cuando un terreno legal ubicado dentro de los límites de la ciudad con acceso a infraestructura troncal (conexión principal para agua, saneamiento, drenaje, vías principales y otras formas de transporte público) se subdivide en lotes individuales, cada uno con sus propias conexiones a la infraestructura. Si el terreno original es lo bastante grande, se deben planificar parques, centros comunitarios, escuelas y, en algunos casos, centros de salud, para lo cual se deberán reservar áreas y firmar acuerdos público-privados que garanticen su mantenimiento.¹¹⁴

En América Latina, se ha reconocido la necesidad y legitimidad de formalizar los asentamientos irregulares, y esto constituye el segundo punto clave del proceso de transformación social de la región. Bajo esta ideología, las organizaciones comunitarias han proliferado en los barrios populares, dedicándose a presionar al Estado para que reconozca el estatus del barrio, provea infraestructura, mejore las condiciones de vida, cree empleos y proporcione seguridad social.

Para resolver la escasez cuantitativa de vivienda, la de materiales de construcción o la de espacio, el problema depende principalmente de la capacidad y la creatividad de las familias. En cambio, para resolver el problema cualitativo de la escasez de infraestructura (el suministro de agua potable, el tratamiento de las aguas residuales, el drenaje y la electricidad), se depende sobre todo del sector público. En cuanto a la falta de propiedad oficial de la vivienda, la solución debería apoyarse en las medidas regulativas del gobierno.

Así, el mejoramiento de barrios marginales implica al menos tres componentes: mejora de servicios básicos, legalización de la tenencia y mejora general. La mejora de los servicios básicos comprende calles (derechos de paso, racionalización de la red vial comunitaria, nivelación y compactación de la mayoría de las calles y pavimentación de las vías principales); saneamiento básico (tanques sépticos, letrinas de pozo, conexión con sistemas de drenaje); alumbrado público; aguas comunales (reservas de agua), y drenaje. Los programas de legalización de tierras se centran en lograr una tenencia segura, lo que a su vez constituye un requisito previo para la mejora. Los costos de los programas de titulación y mejoramiento de barrios varían considerablemente dependiendo de la complejidad de la situación.

ii. Desregulación del mercado del suelo y de la vivienda

Como ya mencionamos, la larga tradición de políticas orientadas a garantizar el acceso a una vivienda que data, en la mayoría de los países, de comienzos del siglo pasado ha estado marcada por una perspectiva de solución habitacional orientada exclusivamente a dar respuesta a la necesidad de acceder a la vivienda, como un bien en sí mismo.

De esta manera, ha quedado relegada una visión más amplia de la problemática, donde lo que está en juego es el acceso a la ciudad como un bien colectivo, que ofrece oportunidades de reproducción de la vida.

¹¹⁴ Publicación del BID “Un Espacio para el Desarrollo. Los mercados de Vivienda en América Latina y El Caribe”, año 2012.

Este sesgo de la problemática supuso una política habitacional con fuertes limitaciones para modificar las dinámicas de mercado que trazan la línea entre quienes pueden, y quienes no pueden, acceder a dicho bien. Las intervenciones estatales han buscado garantizar el derecho a la vivienda pero sin procurar una mayor regulación del mercado o una batería de medidas para desincentivar la especulación inmobiliaria, sino generando una vía de acceso por fuera de la dinámica del mercado inmobiliario. En general en nuestra región los Estados han renunciado a intervenir frente a un mercado movido por actores cada vez más voraces. Es excepcional ver implementar regulaciones para que el propio mercado genere una oferta adecuada a todos los sectores, y no únicamente a los medios y altos.

Esto se observa en el proceso en Lima, Perú. Los “programas” del estado para el acceso a una vivienda adecuada están diseñados para los sectores poblacionales medios y altos. Se dice que se estarán entregando más de 95 mil viviendas hasta el 2015¹¹⁵, sin embargo en esta cifra se incluyen viviendas del programa Techo Propio, casas de 55 metros cuadrados que se venden a 35 mil dólares. La pregunta en este caso es: ¿cómo están apoyando a aquellos sectores de pobreza y pobreza extrema? La respuesta continúa pendiente, en una realidad donde la ciudad continúa y seguirá creciendo, y donde el déficit cualitativo de las viviendas se calcula en casi un 60% del total de viviendas en la ciudad¹¹⁶. El Estado del Perú deja de hacer, de regular, de presupuestar lo necesario para el acceso democrático a la vivienda y con esta omisión agrava el problema de las vulneraciones al derecho a la vivienda que sufren los empobrecidos, favoreciendo con ello la privatización de la política de vivienda y de acceso al suelo.

Sería errado pensar en esta falta de regulación en términos de una “ausencia del Estado” en esa materia. Muy por el contrario, la desregulación del mercado del suelo y de la vivienda debe ser considerada como una decisión explícita, por parte de la gran mayoría de los Estados latinoamericanos.

Esta decisión genera ciertas dinámicas que explican, aunque sea parcialmente, la persistencia y la profundización de los niveles de precariedad, segregación y desigualdad que caracterizan a las ciudades de la región.

En primer lugar, la desregulación del mercado de las tierras de expansión, combinada con el abandono de la planificación urbana como herramienta de política pública, ha generado un modelo de crecimiento urbano marcado por la especulación y el aumento de la desigualdad en las oportunidades de acceso a la ciudad¹¹⁷. En efecto, las expectativas de valorización de suelo generada por el crecimiento de la ciudad y por las inversiones públicas, produce incentivos para retener los terrenos, generando escasez de oferta en el mercado. Este fenómeno promueve un modelo de crecimiento urbano insustentable tanto en términos económicos como sociales, y ambientales.

Existiendo aún tierra vacante, con servicios, y cerca del centro, la escasez de oferta en el mercado obliga al Estado a construir barrios de vivienda social en terrenos alejados y a realizar grandes inversiones para extender los servicios de infraestructura urbana¹¹⁸. Asimismo, la lejanía de estos barrios del centro aísla a sus habitantes de la dinámica diaria de la ciudad, reproduciendo

¹¹⁵ Ver: http://www.rpp.com.pe/2014-12-18-fondo-mivivienda-entregara-95-mil-viviendas-en-el-2015-noticia_752166.html

¹¹⁶ Ver: <http://elcomercio.pe/lima/ciudad/60-viviendas-lima-son-vulnerables-sismos-noticia-1758302>

¹¹⁷ Ver *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, Martim Smolka y Laura Mullahy (ed.), mayo 2010.

¹¹⁸ La tierra vacante “revisitada”. Elementos explicativos y potencialidades de utilización. Cuaderno Urbano 6, septiembre 2007

situaciones de segregación urbana. A su vez, este crecimiento expansivo suele avanzar sobre tierras destinadas a la actividad productiva, que no pueden competir con la renta generada por el uso residencial. Finalmente, esta tendencia a la retención de los terrenos genera una situación de escasez de oferta en el mercado, elevando los precios de la tierra y, por lo tanto, el piso de ingresos necesarios para acceder a ella.

Los barrios cerrados son la máxima expresión de este modelo de expansión urbana, condensando sus principales características: presentan un alto consumo de suelo, están orientados a los sectores medio altos, y altos, y generan “enclaves de riqueza”, en detrimento de la integración urbana.

En los centros urbanos, la desregulación del mercado de la vivienda genera un fenómeno similar. En una región marcada por la inestabilidad económica, la compra de inmuebles como inversión, y como reserva de valor, es una práctica común por parte de los sectores de altos ingresos, con impactos negativos sobre el nivel de accesibilidad al mercado inmobiliario por parte de sectores medios, y bajos.

En primer lugar, por su solvencia, la industria de la construcción tiende a responder prioritariamente a esta demanda. Esto supone una oferta motorizada, no por su valor de uso, sino por su valor de cambio. En segundo lugar, la construcción de viviendas para este mercado se traduce generalmente en un parque habitacional subutilizado, ya que muchos inversores prefieren mantener sus inmuebles vacíos, en lugar de ofertarlos en el mercado de alquileres.

Finalmente, la demanda de bienes inmobiliarios por parte de sectores de altos ingresos como reserva de valor ha resultado, en algunos casos, en procesos expulsivos de gentrificación. Este fenómeno consiste en el aumento del valor del suelo de barrios tradicionalmente habitados por sectores populares. Ante el aumento de los costos del alquiler, y de la vida en general, que este proceso supone, los habitantes originales se ven expulsados y reemplazados por población de mayor poder adquisitivo. Así, la expulsión de familias vía mercado opera en gran escala en nuestras ciudades y tiene la particularidad de ser “silenciosa” y socialmente invisible. Ante la imposibilidad de acceder al mercado formal, estas familias suelen recurrir a vías informales de acceso a la vivienda.

El carácter expulsivo y elitista del mercado inmobiliario formal en América Latina, tiene como resultado la existencia de un inmenso mercado inmobiliario informal. Esto supone que los sectores más postergados se vean destinados a comprar o alquilar una vivienda, o un terreno, sin la seguridad jurídica que otorga el mercado formal y, la mayoría de las veces, sometidos a múltiples violaciones de sus derechos.

Algunas de estas cuestiones se ponen de manifiesto en el programa de Brasil "Minha Casa Minha Vida". Una investigación¹¹⁹ producida por el equipo LabCidade constata que las medidas adoptadas en San Pablo no llegaron a interferir en el patrón de segregación socio-espacial presentes en las áreas, perpetuando una lógica de confinamiento de la población pobre en regiones con baja urbanización. Incluso, el uso hecho de los instrumentos de política *fundiaría* en regiones como campiñas proporcionó la formación de guetos, agravando los problemas ya existentes. Otro punto que puede ser criticado es la reproducción del modelo de condominios cerrados en los emprendimientos implementados, lo que sugiere que la oportunidad de contribuir hacia la integración territorial no viene siendo optimizada en la ejecución del programa. Los espacios colectivos proyectados, por otra parte, suelen ser áreas residuales que poseen un impacto negativo en la sociabilidad de los habitantes. Los ejemplos presentados, debatidos en detalle en el informe, indican como el desafío del programa "Minha Casa Minha Vida" en una mayor aproximación entre la política habitacional y la política urbana.

iii. La desatención del riesgo ambiental

Por los elementos que fueron apuntándose, se puede observar que la urbanización se ha basado en un sistema que es insostenible desde el punto de vista ambiental.

Aunado a ello existen varios ejemplos en los cuales los Estados, al promover el modelo extractivista a través de explotaciones mineras, de arena o de cemento entre otras, permiten o favorecen el despojo de los recursos naturales, como las fuentes de agua, o destrucción del medio ambiente de los asentamientos urbanos. Muchos de estos proyectos, además de violar el derecho humano a una vivienda adecuada, al agua y a un medio ambiente sano entre otros, se desarrollan sin la debida consulta y consentimiento previo, libre e informado que establecen el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y se imponen criminalizando la protesta. Ejemplo de ello fue la concesión de la licencia denominada El Tambor, Progreso VII Derivada, para explotación de oro y plata por la empresa Exploraciones Mineras de Guatemala, S. A., EXMINGUA, subsidiaria de Kappes, Cassidy & Associates, KCA; y también la cementera de Cementos Progreso que afecta a muchas comunidades del Municipio de San Juan Sacatepéquez, de la misma área metropolitana del departamento de Guatemala.

Criticas similares puede hacerse a los fundamentos que explican la reforma constitucional en materia energética aprobada en México en diciembre 2013. Esta reforma, y sus leyes secundarias de agosto de 2014¹²⁰ contienen una serie de disposiciones perjudiciales para el hábitat. Entre ellas, la apertura total del sector hidrocarburos a las transnacionales mediante contratos y la determinación de que "las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de

¹¹⁹ Para mayor información ver Nota da Relatoria da ONU sobre moradia Adequada sobre o programa (<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/>). Noticia sobre a pesquisa: <http://www.usp.br/aun/exibir.php?id=5957>.

¹²⁰ El Decreto por el que se reforman los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo al artículo 27, recorriéndose los subsecuentes en su orden; y un párrafo octavo al artículo 28, recorriéndose los subsecuentes en su orden, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de diciembre de 2013. Los Decretos por los que se publican las 21 leyes secundarias de la reforma energética (nueve leyes expedidas y doce leyes reformadas) se encuentran en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2014, Edición vespertina.

los terrenos afectos a aquéllas”¹²¹. La reforma privilegia los proyectos energéticos, públicos o privados, por encima de cualquier otra actividad que realice la población asentada en los terrenos de interés, incluyendo la agricultura, la ganadería, las actividades de desarrollo comunitario, y legaliza el despojo a través de la determinación administrativa o judicial de una “servidumbre legal de hidrocarburos”¹²², entre otros aspectos.

Otro aspecto preocupante en materia urbana es, tal como lo reconoce el Comité preparatorio de Hábitat III de las Naciones Unidas¹²³, el cambio climático. Dicho Comité informó que la población que vive en ciudades consume entre el 60% y 80% de la energía mundial y que los espacios urbanos generan hasta el 70% de las emisiones de dióxido de carbono. Por lo que “este cambio en las condiciones ha agravado los problemas sociales, económicos y ambientales ya existentes que han acentuado aún más la vulnerabilidad de las poblaciones más pobres a las catástrofes naturales y al cambio climático como consecuencia de la urbanización no planificada y la falta de infraestructura”.

En el Informe¹²⁴ del año 2009 de la ex Relatora Especial de la ONU sobre vivienda adecuada, se estableció de manera contundente que los efectos del cambio climático tienen consecuencias para el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. El cambio climático aumenta la magnitud y la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos (como lluvias extremas, ciclones, huracanes), que plantean riesgos específicos en las ciudades y especialmente en los asentamientos informales que ven agravadas las vulnerabilidades ya existentes a causa del cambio climático relacionado con el aumento del nivel del mar, los ciclones y las tormentas tropicales, las inundaciones y las sequías.

El grado en que estos fenómenos afectan a los asentamientos urbanos, se relaciona tanto con su ubicación, como con la calidad y nivel de infraestructura, la prestación de servicios, la calidad de la vivienda, el nivel de preparación de esa población y los principales servicios de emergencia.¹²⁵ Incluso, los asentamientos informales suelen estar situados en zonas más peligrosas, con riesgo a inundaciones, corrimientos de tierra, terremotos. Esto porque son zonas que atraen a los grupos de pobres, por los menores costos de tales terrenos y sus viviendas.

La desigualdad se hace acá más evidente¹²⁶, y ello por cuanto “las personas más vulnerables a los efectos de las inundaciones, sequías y tormentas suelen ser quienes ya viven en la pobreza y no tienen garantizada la plena realización de sus derechos.”¹²⁷

¹²¹ Octavo transitorio del Decreto de reforma constitucional y artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos.

¹²² Las servidumbres legales de hidrocarburos se decretarán a favor del Asignatario o Contratista y comprenderán “el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un Contrato o Asignación, así como todos aquéllos que sean necesarios para tal fin.” Tomado de: *Ley de Hidrocarburos* Capítulo IV Del Uso y Ocupación Superficial, artículo 109.

¹²³ Asamblea General de las Naciones Unidas, Comité Preparatorio para Hábitat III, 26 de Julio de 2014 A/conf.226/PC.1/5

¹²⁴ A/64/255, Informe de la Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik, Asamblea General de la ONU, Agosto de 2009.

¹²⁵ Según surge del Instituto Internacional para el Medioambiente y el Desarrollo.

¹²⁶ Históricamente, son los países industrializados los que más emisiones de gases de efecto invernadero han causado, y los países más pobres –que son los que menos han contribuido al cambio climático- son afectados en forma desproporcionada. Esto es lo que sucede en América Latina. Incluso, en relación a ello, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, reconoce la carga desigual de los efectos del cambio climático.

¹²⁷ A/64/255, Informe de la Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik, Asamblea General de la ONU, Agosto de 2009.

Esto adquiere notas novedosas cuando se observa el fenómeno de los migrantes ambientales. Las personas pueden trasladarse de manera voluntaria en busca de zonas de mejor calidad ambiental, o incluso, como asegura el Informe de la Ex Relatora Especial de la ONU sobre Vivienda Adecuada, “verse obligadas a hacerlo, cuando existe amenaza a la vida, a la salud, a la propiedad y a los medios de subsistencia”¹²⁸. En este caso, es posible que estemos frente a migrantes que ven agravados sus problemas económicos y vean limitado aún más el acceso a medios de vida sostenibles.

Cabe agregar que los desalojos forzados y los desplazamientos de comunidades en el contexto de medidas dirigidas a mitigar el cambio climático han llevado con frecuencia a violaciones del derecho a una vivienda adecuada. Por lo anterior, Raquel Rolnik indicó que en caso de que estos reasentamientos sean temporales deben durar lo mínimo e indispensable, y todos los desplazados deben tener derecho a volver a sus hogares. Los reasentamientos pueden ser definitivos sólo cuando la zona represente un alto riesgo para la vida y la seguridad¹²⁹.

En definitiva, las consecuencias humanas de los desastres meteorológicos extremos reflejan un fracaso de las políticas de desarrollo y las medidas de adaptación, y no son simplemente el resultado de fenómenos naturales.

iv. Aspectos problemáticos de las decisiones en materia presupuestaria

Ante todo, cabe destacar la estrecha relación que hay entre los derechos y el presupuesto, que surge del hecho de que la distribución de recursos públicos es una de las principales herramientas que tiene el Estado para satisfacer los derechos de las personas. Por lo tanto, analizar los presupuestos públicos desde una perspectiva de derechos para evaluar cómo los Estados distribuyen sus recursos es una de las mejores maneras de determinar objetivamente cuáles son sus prioridades reales y su grado de cumplimiento con los estándares internacionales aplicables, que surgen centralmente del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Al analizar los presupuestos de los Estados destinados a abordar la situación de las personas que no tienen acceso a una vivienda adecuada, se observan una serie de prácticas preocupantes. En primer lugar, el Estado ha pasado de ser proveedor de viviendas asequibles a facilitador de los mercados inmobiliarios y financieros toda vez que los países “han ido abandonando progresivamente la asistencia tradicional basada en la oferta para adoptar políticas centradas en la demanda”¹³⁰. Debido a este cambio en la función del Estado, “se redujo extraordinariamente la construcción de viviendas adecuadas para los pobres, y para los grupos más vulnerables, y

¹²⁸ A/64/255, Informe de la Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik, Asamblea General de la ONU, Agosto de 2009.

¹²⁹ Incluso en el Informe de la Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik, Asamblea General de la ONU, Agosto de 2009, dejó dicho que en estos casos también se deben aplicar los criterios reconocidos para una vivienda adecuada, “entre ellos: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de los servicios, instalaciones e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad para los grupos desfavorecidos y acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención a la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales, sea en zonas rurales o urbanas, y a una vivienda adecuada desde el punto de vista cultural. Las zonas de reubicación también deben estar protegidas contra los desastres naturales.”

¹³⁰ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, 10 de agosto de 2012 (A/67/286), párr. 4.

paralelamente se redujeron los presupuestos nacionales y los fondos públicos disponibles”¹³¹. Así, “[p]ersuadidos de que debían limitar su intervención, los gobiernos comenzaron a adaptar sus presupuestos y a reducir los fondos para vivienda de protección oficial y los subsidios a la vivienda”¹³².

En palabras de Rolnik el déficit de vivienda en la región se explica en parte por la disminución del gasto público en vivienda social en algunos países de la región. Por ejemplo, en el Brasil, el gasto en vivienda de protección oficial y saneamiento representó 4,4% del gasto público total en 1990, mientras que en 2001 había disminuido al 0,8%. De igual modo, en el Paraguay, la inversión pública en vivienda y saneamiento disminuyó de 5,6 a 1% del total del gasto público en el mismo período, mientras que en la República Dominicana se redujo en 75%, de 13,6 a 3,4% del gasto público total.¹³³ Sin embargo, disminuir los fondos asignados a cumplir con derechos sociales en un contexto caracterizado por un número cada vez mayor de violaciones de estos derechos es contrario al principio de progresividad y no regresividad.¹³⁴

La ex relatora Rolnik sostuvo también que “[e]sto ha contribuido a que se arraigue la idea de que la vivienda es una simple mercancía y un activo financiero, y a que se descuiden los demás aspectos del derecho a una vivienda adecuada, algo que repercute negativamente en el goce de los derechos humanos por todos”¹³⁵. De este modo, “[l]a idea de que los mercados podrían regular la producción de vivienda como medio más racional de asignar recursos, así como el papel cada vez mayor de la inversión en la vivienda en el marco de un sistema financiero integrado a nivel mundial ha dado lugar a la formulación de políticas públicas encaminadas a alejar cada vez más al Estado de la esfera social”¹³⁶.

Otra práctica presupuestaria preocupante, que se suma a la reducción de los recursos asignados para cumplir con el derecho a la vivienda año tras año —de por sí escasos—, es la sub ejecución de dichas asignaciones, lo que constituye una clara violación del deber de usar el máximo de los recursos disponibles. Una vez más, el caso de la Ciudad de Buenos Aires resulta ejemplificador sobre este punto, en tanto diversos análisis¹³⁷ muestran que, a la vez que crecía significativamente el déficit habitacional en dicho territorio, el Estado fue retrayendo e infrutilizando en forma significativa los recursos destinados a las políticas públicas tendientes a revertirlo.

Además, hay una tendencia general a limitar la atención a las necesidades urgentes, en lugar de adoptar una perspectiva de desarrollo a largo plazo; en otras palabras, se prima la política de

¹³¹ Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, 4 de febrero de 2009 (A/HRC/10/7), párr. 27.

¹³² Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, 4 de febrero de 2009 (A/HRC/10/7), párr. 28.

¹³³ Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, 4 de febrero de 2009 (A/HRC/10/7), párr. 33.

¹³⁴ Ann Blyberg y Helena Hofbauer (International Budget Partnership), *Article 2 and Governments' Budgets*, febrero de 2014.

¹³⁵ Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, 4 de febrero de 2009 (A/HRC/10/7), Introducción.

¹³⁶ Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, 4 de febrero de 2009 (A/HRC/10/7), párr. 20.

¹³⁷ Por ejemplo, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, “Informe Cuenta de Inversión 2013 para Vivienda. ¿Cuánto y cómo se gastó el presupuesto la Ciudad de Buenos Aires destinado a la política habitacional durante el 2013?”.

emergencia a la política habitacional estructural. Los casos de Brasil¹³⁸ y Argentina¹³⁹ ilustran claramente esto. Al respecto, vale decir que emplear fondos de modo ineficaz o ineficiente constituye una violación al deber de usar el máximo de los recursos disponibles¹⁴⁰. En este sentido se pronunció la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en un caso emblemático relativo al derecho a la vivienda, tras analizar las políticas públicas puestas en marcha por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires —consistentes, centralmente, en el otorgamiento de subsidios destinados a mitigar la emergencia habitacional—¹⁴¹. La Corte observó que si bien estas políticas públicas suponen un esfuerzo económico estatal considerable, no son adecuadas para resolver la problemática, y no parecen ser el resultado de un análisis integral para encontrar la solución más eficiente y de bajo costo, en los términos que recomienda el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹⁴². Precisó que “[n]o se trata en esta situación de evaluar el precio del servicio que paga el Estado y dado su costo dar por cumplido el deber que le incumbe, conforme a un estándar de realización de los derechos, sino de valorar su calidad en cuanto a la adecuación a las necesidades del caso. Es decir, la inversión del Estado debe ser adecuada, lo que no depende únicamente del monto que éste destina, sino fundamentalmente de la idoneidad de la erogación para superar la situación o paliarla en la medida de lo posible”.

Este tipo de acciones y omisiones hizo de la falta de acceso justo a un hábitat digno un problema que trasciende las fronteras y se extiende sobre toda América Latina, produciéndose, de esta manera, violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos a una gran cantidad de personas concentradas en territorios específicos.

IV. La importancia de abordar esta problemática a la luz del derecho internacional de los Derechos Humanos.

La información brindada sobre las condiciones de vida en los asentamientos precarios presentada pone de manifiesto primero, las razones por las que hablamos -tal como lo reconoce expresamente NNUU¹⁴³- de la vivienda **adecuada** como un elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Y segundo, que los déficits en materia de derechos humanos que se observan en los asentamientos urbanos exceden ampliamente el derecho a la vivienda.

El derecho a la vivienda, en términos concretos, se encuentra reconocido en varios instrumentos de derechos humanos¹⁴⁴ con una relativa poca claridad respecto de sus implicancias¹⁴⁵. Por ello es

¹³⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, “Evaluación del presupuesto participativo en Brasil”, Abril 2005.

¹³⁹ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, “Informe Cuenta de Inversión 2013 para Vivienda. ¿Cuánto y cómo se gastó el presupuesto la Ciudad de Buenos Aires destinado a la política habitacional durante el 2013?”.

¹⁴⁰ Ann Blyberg y Helena Hofbauer (International Budget Partnership), *Article 2 and Governments’ Budgets*, febrero de 2014.

¹⁴¹ “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, sentencia del 24 de abril de 2012, Fallos: 335:452.

¹⁴² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos que disponga’ de conformidad con un protocolo facultativo del pacto”, Declaración, E/C. 12/2007/1.

¹⁴³ mandato de la relatora de vivienda

¹⁴⁴ Entre ellos encontramos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El art. 11, párrafo primero, del mencionado acuerdo internacional expresa: “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...”.

Por su parte, la Declaración Universal sobre Derechos Humanos (DUDH) en su artículo 25 determina: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda ...”. En el ámbito regional, derecho a la vivienda encuentra protección en la

fundamental al momento de su conceptualización tener en cuenta lo que viene desarrollando en esta dirección, sobre todo, el sistema de Naciones Unidas. A través de las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas o a través de los sucesivos informes del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto¹⁴⁶ (en adelante Relator por el Derecho a la vivienda). De este modo, encontramos que el Comité DESC ha emitido las siguientes Observaciones Generales referidas específicamente al derecho a la vivienda: la N° 4: *El derecho a una vivienda adecuada* y la N° 7: *El derecho a una vivienda adecuada: desalojos forzados*.

En la primera de dichas observaciones, el Comité reconoció la interrelación existente entre el acceso a una vivienda adecuada y los restantes aspectos de la vida de los individuos, expresando que “el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales”¹⁴⁷. También sostuvo que la “vivienda” no debe equipararse con el mero hecho de tener un techo por encima de la cabeza, sino más bien debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Por último, el hecho de que la vivienda deba ser adecuada implica que las personas puedan disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable¹⁴⁸.

Tomando en cuenta esos lineamientos, es que el primer Relator del derecho a la Vivienda definió “el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño a tener y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad”. El estándar de “adecuada” refiere a ciertos aspectos que, aun cuando pueden ser variables en cada región y cultura, pueden generalizarse como requisitos mínimos. A saber: a) seguridad jurídica de la

Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) a través de su artículo 26 que remite a las normas de la Carta de la Organización de Estados Americanos, en cuyo artículo 34 los Estados “convienen (...) dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: (...) k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población.

¹⁴⁵ Ver el listado en el sitio oficial de NNUU disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx>

¹⁴⁶ El Relator Especial tiene las tareas siguientes: a) Promover la realización plena del derecho humano a una vivienda adecuada; b) Determinar las mejores prácticas así como los problemas y obstáculos, y detectar las deficiencias de protección; c) Hacer especial hincapié en las soluciones prácticas en relación con el ejercicio de los derechos; d) Aplicar una perspectiva de género; e) Prestar especial atención a las necesidades de las personas en situaciones vulnerables, así como a las de quienes pertenecen a grupos marginados; f) Facilitar el suministro de asistencia técnica; g) Trabajar en estrecha cooperación con otros procedimientos especiales, órganos de las Naciones Unidas, órganos creados en virtud de tratados y mecanismos regionales de derechos humanos; h) Presentar informes anuales al Consejo y a la Asamblea General. desde sus inicios los sucesivos relatores elaboraron instrumentos prácticos para ayudar a los Estados, los afectados por los desalojos forzados y otros agentes a comprender mejor los principios pertinentes de derechos humanos y su aplicación concreta. Entre 2002 y 2006 el trabajo que se centró en la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada. También llevó a cabo un estudio temático sobre la discriminación. En 2011, se dedicó un informe temático a la cuestión de los adelantos jurídicos y normativos en la esfera del derecho de las mujeres a una vivienda adecuada.

¹⁴⁷ Comité DESC OG N° 4 par. 1. Esta interrelación también fue tratada por el Comité en su OG N° 7 pto. 5, al expresar que los desalojos forzados violaban frecuentemente otros derechos humanos, además de la vivienda. En idéntico sentido, Gerardo Pisarello, en *El derecho a la vivienda adecuada: notas para su exigibilidad*, expresa que el derecho a la vivienda es un derecho compuesto, cuya vulneración acarrea la de otros derechos fundamentales, tales como la salud, el empleo, la educación, la privacidad.

¹⁴⁸ Cfr. Comité DESC, OG n° 4, par. 7°.

tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) accesibilidad; f) lugar, y g) adecuación cultural, tal como surge de la Observación General nro. 4, ya citada.

A la vez, muchos Estados incluyen el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada en sus constituciones y prácticamente todas ellas consagran derechos como la no discriminación, el derecho a la vida u otros derechos que impactan o se relacionan fuertemente con aquel.

Así, los derechos humanos han evolucionado en su interpretación y fueron robusteciendo una idea de aquello que hace a un derecho a la vivienda realizado. En palabras de la actual Relatora de Derecho a la Vivienda,

"las consecuencias de la falta de vivienda y de una vivienda inadecuada son graves, y tienen repercusiones en casi todos los demás derechos humanos, como los derechos a la salud, la educación, la protección de la familia, la seguridad social, el empleo, y en muchos casos, el derecho a la vida. La malaria, el cólera, el dengue y otras muchas enfermedades que siguen haciendo estragos entre los pobres de los países tropicales están estrechamente vinculados con las malas condiciones de vivienda, al igual que la tuberculosis, la neumonía y muchas otras enfermedades que afectan a las personas sin hogar en climas septentrionales. Sin embargo, a pesar de la gravedad de las consecuencias y de los derechos humanos fundamentales que están en juego, el problema de la vivienda inadecuada o de las personas sin hogar aún suele considerarse dominio exclusivo de las políticas socioeconómicas, y es inmune al tipo de rendición de cuentas jurídicas en materia de derechos humanos que se aplica a las políticas públicas que afectan a otros derechos humanos. Incluso cuando la vivienda se reconoce como un derecho humano, los Estados y otras partes interesadas no tienen claro cómo debería ejercerse".

Enmarcar la visión del derecho a la vivienda de una forma más amplia, es una tendencia que viene dando sus frutos, como lo evidencia el incipiente tratamiento que vienen haciendo diferentes Comités de Naciones Unidas de este derecho y sus implicancias en la vida digna. Esto, a instancias de la sociedad civil que los interpela con las consecuencias de la falta de acceso a un hábitat digno que padecen diversas poblaciones. Así lo ha reconocido a Relatora del Derecho a la Vivienda en su plan de trabajo.¹⁴⁹

Sin embargo, a este derecho cada vez más fuertemente reconocido, como relatamos en los apartados anteriores, se le contrapone la realidad. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) ha documentado el aumento constante del número de personas que viven en barrios marginales¹⁵⁰, espacios que se caracterizan por un hacinamiento

¹⁴⁹ el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y también ante el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

¹⁵⁰ Durante los últimos decenios, de unas 650 millones en 1990 a 863 millones en 2012. La proporción de personas que viven en esas condiciones es considerablemente superior en regiones como África Subsahariana (62%) y Asia Meridional (35%) que en América Latina y el Caribe (24%) y África Septentrional (13%). Fuente: Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio – Informe de 2014, meta 7.D. Citado por la actual Relatora en file:///C:/Users/Lourdes/Downloads/Relatoria%20Vivienda-%20informe%20presentado%20a%20la%20AG%2069%20agosto%202014%20(2).pdf

extremo, la ausencia de servicios básicos como agua y saneamiento, y unas viviendas que no protegen contra las inclemencias del tiempo y las enfermedades prevenibles. Es decir, la evidencia de que en la persona no sólo impacta la vivienda sino el entorno en donde esa vivienda se desarrolla y el impacto en la vida adecuada de esa persona va a depender también de esos otros factores.

Por ello, resulta conveniente encarar esta problemática desde una visión más integral: la idea de vivir en un hábitat digno y adecuado, lo que implica el acceso universal a la tierra, la vivienda, a las infraestructuras básicas y los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de la comunidad y de la preservación del ambiente, en especial para las poblaciones más vulneradas. En este sentido, el Principio Operacional de la “**Indivisibilidad de los Derechos Humanos**”, por el cual se afirma que el Derecho a una Vivienda Adecuada perdería su sentido si no se adoptara un enfoque que destaque dicha indivisibilidad, y lo interrelacione con el derecho a la salud, a una alimentación adecuada, al agua, al trabajo, a la tierra, a la propiedad, a la seguridad en la tenencia, a un ambiente sano, a la vestimenta, a la educación, igualdad, no discriminación, entre otros.

Tal principio refleja la necesidad de no compartimentar el Derecho a una vivienda digna, sino por el contrario, se debe tratar la cuestión con una visión amplia e interdependiente de otros DDHH y en especial de los DESC, lo cual servirá para determinar las mejores prácticas sobre la temática, y detectar las deficiencias en su protección. Y a la vez, implica pensar al urbanismo también como una disciplina relevante para gozar de todos los derechos humanos, en especial los DESC, respetando los principios de complementariedad e interdependencia.

Enfocar el trabajo de acceso a la vivienda -y en definitiva al hábitat o a las cuestiones urbanas- desde una perspectiva de derechos humanos, es robustecer, conforme lo establecido en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las obligaciones del Estado en la materia. Eso no es un esfuerzo menor atento a que históricamente la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para la realización del derecho a una vivienda adecuada no ha recibido la misma atención en el establecimiento de normas jurídicas que la que se ha prestado a otros aspectos de las obligaciones de los Estados, tales como proteger y/o respetar.

Así, es más frecuente problematizar el derecho a la vivienda por la existencia o no de normas o prácticas que interfieren en el derecho a una vivienda adecuada, tales como desalojos o garantías de debido proceso en este tipo de litigios, situación que se dio también en el plano de lo internacional. Queda pendiente aún explorar más aquellas acciones estatales tendientes a dar adecuado cumplimiento a la obligación positiva estatal de hacer frente a la falta de vivienda o de asignar los recursos necesarios para asegurar el acceso de los grupos marginados a la vivienda. Es decir, poner atención y fortalecer con perspectiva de derechos aquellas decisiones que se refieren a la inversión pública, el planeamiento urbano, el ordenamiento territorial y de política tributaria, tales como la captación de plusvalía.

En este sentido, se desarrollan en este apartado aquellas características salientes que deben orientar a las políticas públicas a favor del derecho al hábitat la perspectiva de derechos humanos.

i. Relevancia de la búsqueda de la no discriminación

Como lo demuestra el trabajo que se realizó desde la Relatoría Especial, es necesario poner atención a la discriminación y la desigualdad en materia de vivienda que sufren determinadas personas y grupos, especialmente los más marginados y vulnerables a la violación de sus derechos. Los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, determinados grupos de mujeres (como las que tienen hijos o las mujeres de edad), los migrantes, las minorías étnicas y raciales, y muchos otros grupos.

Al respecto, la Relatora reconoció que hay principios relevantes para el disfrute del derecho a una vivienda adecuada: "a) la discriminación está prohibida ya sea de manera directa (por ejemplo, una ley o política que impida a las mujeres conseguir préstamos para adquirir una vivienda) o indirecta (por ejemplo, para conceder un crédito destinado a la compra de una vivienda, un banco exige que los prestatarios cuenten con referencias laborales concretas o garantías que muchas mujeres y migrantes, en particular si están indocumentados, no pueden proporcionar); b) los análisis de la discriminación deberían centrarse en el efecto de una ley o política y no en su intención; y c) la discriminación y la desigualdad pueden producirse por igual tanto en la esfera pública como en la privada y los Estados tienen la obligación de evitar esta discriminación y de proporcionar recursos ante esta, independientemente de dónde se produzca"¹⁵¹. Según el Comité preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), del año 2014, los barrios de asentamientos informales son la manifestación más visible de la pobreza urbana y la desigualdad, y siguen proliferando en la mayoría de los países en desarrollo y reforzando otras formas de desigualdad.

El principio de no discriminación es un pilar del derecho internacional de los derechos humanos, que debe ser plenamente aplicado y debe estar interrelacionado con la búsqueda de un adecuado derecho a la ciudad o acceso justo al hábitat. En tanto la obligación de no discriminar es de cumplimiento inmediato, los Estados están obligados a abstenerse de discriminar en la legislación y las políticas. Si esto se logra, una nueva forma de planificación urbana disminuiría la desigualdad en las ciudades al aumentar las oportunidades de empleo, disminuir las disparidades de género, reducir la actividad delictiva, aumentar el acceso a los bienes públicos y las formas de capital social.

Es esta la perspectiva que plantea el Informe de "Construcción de Ciudades Equitativas. Políticas públicas para la Inclusión en América Latina." Publicado por ONU-HABITAT, CAF -Banco de Desarrollo de América Latina- en marzo de 2014. Allí, se resalta que con una planeación urbana más eficiente se puede construir una ciudad menos excluyente y un espacio más integrador, promoviendo así, un crecimiento urbano que brinde oportunidades para todos. Una ciudad que plante su crecimiento con equidad, donde todos sus habitantes, independientemente de sus posibilidades económicas, género, raza, etnia o religión, se encuentran habilitados y facultados para aprovechar plenamente las oportunidades sociales, económicas y políticas que dicha urbe ofrece¹⁵².

¹⁵¹ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha, de agosto de 2014. Párrafo 44 y 45 de su plan de trabajo.

¹⁵² Informe de "Construcción de Ciudades Equitativas. Políticas públicas para la Inclusión en América Latina." Publicado por ONU-HABITAT, CAF -Banco de Desarrollo de América Latina.- en marzo de 2014

ii. Pensar el hábitat (en la ciudad) también desde la interdependencia de los DD.HH.

En base a los principios de interrelación e interdependencia, como lo manifestamos en la introducción de este apartado, la idea de hábitat permite afrontar un análisis de lo urbano, superando el enfoque de los Derechos Humanos limitado exclusivamente a la vivienda¹⁵³. En definitiva, implica incorporar a la cuestión urbanística un enfoque de DDHH, en especial de los DESC. Leilani Farha, la actual Relatora Especial de la ONU, determinó que el problema de la vivienda inadecuada o de las personas sin hogar aún suele considerarse dominio exclusivo de las políticas socioeconómicas, y es inmune al tipo de rendición de cuentas jurídicas en materia de derechos humanos que se aplica a las políticas públicas que afectan a otros derechos humanos. Incluso cuando la vivienda se reconoce como un derecho humano, los Estados y otras partes interesadas no tienen claro cómo debería ejercerse.¹⁵⁴

Frente a esto, adquieren relevancia las instancias que hablan del **derecho a la ciudad** como respuesta a las desigualdades sociales producidas en el ámbito urbano y que ha sido retomado por redes, movimientos y organizaciones de la sociedad civil que han elaborado una “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”¹⁵⁵. Este documento define el derecho a la ciudad como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes en general y de las ciudades en particular, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. A nivel nacional, este derecho se encuentra actualmente reconocido en la Constitución de Ecuador¹⁵⁶ y el Estatuto de las Ciudades de Brasil.

¹⁵³ Henri Lefebvre estableció tal denominación, y criticó el impacto negativo sufrido por las ciudades al considerarlas mercancía. Esta línea es seguida por David Harvey.

¹⁵⁴ Informe de la Relatora Especial de la ONU sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha, agosto de 2014

¹⁵⁵ En el Preámbulo de la Carta se lee además que “el derecho a la ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos. En la ciudad y su entorno rural, la correlación entre estos derechos y la necesaria contrapartida de deberes es exigible de acuerdo a las diferentes responsabilidades y situaciones socio-económicas de sus habitantes como forma de promover la justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad. El texto completo de la Carta se puede consultar en: <http://www.hic-al.org/derecho.cfm?base=2&pag=derechociudad2>

¹⁵⁶ El artículo 31 de la Constitución de Ecuador de 2008 consagra el derecho a una ciudad digna y establece que “las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural, el ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”. Este derecho resulta vinculado además a otros principios presentes en la Carta Magna como son el deber de promoción del alquiler social, financiado a través de instrumentos públicos y de ahorro popular (art. 375).

iii. Complementariedad con autoridades locales

Trabajar con el paradigma de derechos humanos, obliga en la tarea a todos los niveles estatales a participar de manera constructiva (locales y subnacionales), aún cuando el diálogo con las instancias internacionales tenga relación prioritariamente con los gobiernos nacionales¹⁵⁷. Este compromiso es fundamental, atento a que tal como lo reconoce la relatora Farha "Los desalojos forzosos y la exclusión discriminatoria de la vivienda suelen ser el resultado de decisiones o políticas adoptadas en los planos local o subnacional. Además, los gobiernos locales tienen cada vez más competencias decisivas en lo que respecta a las medidas positivas necesarias para el disfrute progresivo del derecho a una vivienda adecuada, entre otras, el desarrollo de infraestructura, la planificación del uso de la tierra, la mejora de los asentamientos informales, la formulación y administración de programas de vivienda y sociales, la reglamentación de los mercados y la asignación de recursos"¹⁵⁸.

iv. El Derecho a la Participación y a la Información

Según surge de la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC "no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada", y continúa estableciendo que "el pleno disfrute de otros derechos tales como el derecho a la libertad de expresión y de asociación (como para los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), de elegir la residencia, y de participar en la adopción de decisiones, son indispensables si se ha de realizar y mantener el derecho a una vivienda adecuada para todos los grupos de la sociedad."

En definitiva, lo que se está explicitando allí es que un aspecto esencial del derecho a una vivienda digna y adecuada es el derecho de toda persona o grupo afectado, a que se establezcan instancias de consulta y participación en todo proceso en el que se adopten decisiones que los involucren.

Incluso ya ONU- HABITAT¹⁵⁹, siguiendo la misma línea, insistió con esto al decir que "El derecho a una vivienda adecuada contiene otros derechos. Entre ellos figuran "la participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad."

En correlato necesario con el Derecho a Participar encontramos el Derecho a la Información pública, que se encuentra contenido en Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

¹⁵⁷ Esta es una de las principales conclusiones de la relatora del derecho a la vivienda en su último informe de 22 de diciembre de 2014.

¹⁵⁸ Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha. 22 de diciembre de 2014. A/HRC/28/62. Párrafo 6.

¹⁵⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas "El Derecho a una Vivienda adecuada", ONU- HABITAT, Folleto Informativo N° 21

(CADH)¹⁶⁰, art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP)¹⁶¹ y art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)¹⁶².

La falta de participación ciudadana en la gestión de la Ciudad, sumado a la concepción liberal de tomar al suelo y a la vivienda como mera mercancía -como ya se puso de relieve en apartados anteriores- generó una violación sistemática de los Derechos Humanos de los habitantes de las ciudades de América Latina y el Caribe, y en especial, de aquellos que viven en barrios informales y no cuentan con una vivienda adecuada, afectándose de manera dramática a los grupos vulnerables - como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los pueblos originarios, los grupos migrantes-.

En definitiva, el planeamiento de la ciudad, en esencial en los barrios informales donde se encuentran los grupos mas vulnerabilizados, debe realizarse a partir de del fomento de la democracia participativa y de la transparencia, como lo tiene dicho la nueva relatora especial de la ONU sobre Vivienda¹⁶³, quien también puso en cabeza de los Estados Partes la obligación para que velen por la participación significativa de las comunidades afectadas en las cuestiones relativas a la planificación y la vivienda.

La Relatora, a su vez, pone énfasis en que este enfoque sea aplicado por los Gobiernos Subnacionales, ya que las realidades demuestran que quienes lo han hecho hasta ahora “Están en una situación óptima para hacer frente a los retos específicos que plantea lograr la efectividad del derecho a una vivienda a nivel local y permitir el empoderamiento de los residentes y su participación”. Resalta así la relevancia de los Gobiernos Locales en la planificación urbana participativa.

Incluso la Observación General N° 4 del PIDESC pone en cabeza de los Estados la responsabilidad de tomar todas las medidas necesarias para la plena realización del Derecho a la Vivienda, los cuales deben lograrlo a partir de una estrategia que “deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes”.

Ante ello, se admitió que los mecanismos administrativos y políticos son medios complementarios o paralelos de los mecanismos judiciales de exigencia de responsabilidades. Por ejemplo, la elaboración de una política o una estrategia de vivienda nacional, vinculada a planes de trabajo y presupuestos participativos, desempeña un papel importante en la responsabilización del Gobierno.

¹⁶⁰ “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

¹⁶¹ “2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

¹⁶² “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

¹⁶³ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha, Asamblea General de las Naciones Unidas, del 22 de Diciembre de 2014, A/HRC/28/62.

También en situaciones excepcionales es importante la participación. En los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo de ex Relator Especial sobre Vivienda Adecuada de la ONU se establecen pautas claras sobre participación e información que deben ser aplicados a todos los procesos de planificación y desarrollo urbanos ya que ayudarán a revertir la situación de constante y sistemática violación de los Derechos Humanos, en especial el de Vivienda Adecuada¹⁶⁴. Además, “Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza.”¹⁶⁵

Vale destacar la importancia de la participación como medio para evitar la discriminación. El Derecho a una Vivienda adecuada esta interrelacionado con otros Derechos Humanos, uno de ellos es la no discriminación y otro es la participación ,ante esta afirmación se admitió que “En la esfera de la vivienda, la discriminación puede adoptar las siguientes formas: legislación, políticas o medidas discriminatorias; ordenación territorial; desarrollo excluyente; exclusión de los beneficios de la vivienda; denegación de la seguridad de tenencia; falta de acceso al crédito; participación limitada en la adopción de decisiones; o falta de protección contra las prácticas discriminatorias aplicadas por agentes privados.”¹⁶⁶ Estas situaciones ponen en evidencia la violación a una variedad de Derechos Humanos, en especial de los DESC.

Por ejemplo en el caso puntual de las personas con discapacidad, la Observación General N° 5 En su Observación general N° 5 (1994), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reafirmó que el derecho a una vivienda adecuada incluye la accesibilidad para las personas con discapacidad. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada también ha subrayado que la vivienda no sólo debe ser accesible física y económicamente a las personas con discapacidad, sino que éstas deben disfrutar también de una participación efectiva en la vida de la comunidad en que viven.

En los Principios básicos y directrices sobre desalojos y desplazamientos generados por el Desarrollo se pretende evitar la discriminación a partir de la inclusión efectiva de los grupos mas vulnerables al establecerse que “Durante los procesos de planificación, hay que ofrecer oportunidades para el diálogo y la consulta a todo el espectro de personas afectadas, en particular las mujeres y los grupos vulnerables y marginados, y, cuando resulte necesario, por medio de la

¹⁶⁴ A tal fin, en dichos principios se estableció que deberían participar en la gestión urbana todos los que pueden verse afectados y que se deben incluir los siguientes elementos:

- “a) un aviso apropiado a todas las personas que podrían verse afectadas de que se está considerando el desalojo y que habrá audiencias públicas sobre los planes y las alternativas propuestos;
- b) difusión eficaz por las autoridades de la información correspondiente por adelantado, en particular los registros de la tierra y los planes amplios de reasentamiento propuestos, con medidas dirigidas especialmente a proteger a los grupos vulnerables;
- c) un plazo razonable para el examen público, la formulación de comentarios y/o objeciones sobre el plan propuesto;
- d) oportunidades y medidas para facilitar la prestación de asesoramiento jurídico, técnico y de otro tipo a las personas afectadas sobre sus derechos y opciones; y
- e) celebración de audiencias públicas que den la oportunidad a las personas afectadas y a sus defensores a impugnar la decisión de desalojo y/o presentar propuestas alternativas y formular sus exigencias y prioridades de desarrollo.”

¹⁶⁵ Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos económicos, Sociales y Culturales, Observación general 7, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos (16° período de sesiones, 1997), U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV (1997). OG 7

¹⁶⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas “El Derecho a una Vivienda adecuada”, ONU- HABITAT, Folleto Informativo N° 21

adopción de medidas o procedimientos especiales.”¹⁶⁷ Como conclusión podemos decir que la participación es una forma para lograr disminuir las desigualdades que aquejan a los grupos más vulnerables.

Sin embargo, en contraposición a lo establecido en los estándares internacionales mencionados, los países de la región se caracterizan por la falta de políticas tendientes a la participación Ciudadana Efectiva en las Ciudades. Así, pese a su reconocimiento internacional, se han producido afectaciones a los derechos humanos, al no hacerse efectivo por parte de los Estados el reconocimiento del derecho a la Participación Ciudadana, lo que agrava la segregación, la exclusión y la discriminación. Son sumamente numerosas las tensiones que se generan en distintos países del continente producto de un accionar de los Estados Nacionales y subnacionales contrario a los principios aquí esbozados, específicamente del derecho a la participación. Ello no sólo puede verse en la cantidad de desalojos o relocalizaciones compulsivas, sino también en la falta de diálogo entre los actores estatales y quienes habitan estos territorios, con miras al diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas que allí impactan.

Es preocupante que, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, “[l]as decisiones sobre planes, programas y proyectos de vivienda de interés social se toman sin la información y el análisis necesario que ayuden a las autoridades a reconocer su impacto en la salud de la población”¹⁶⁸. Además, “[l]as decisiones sobre políticas, planes y programas se han tomado con limitada participación de la comunidad”¹⁶⁹.

El caso de Chile ilustra el hecho de que “pocas veces se reconoce que los propios habitantes han participado en la construcción de un gran porcentaje de la ciudad y que las urbanizaciones y las viviendas construidas por esa vía han sido el germen para la consolidación de los barrios. Esta capacidad de producción social del hábitat no ha sido reconocida por los responsables de diseñar las políticas públicas, cuyos programas insisten en ofrecer ‘soluciones habitacionales’ que no responden a las demandas reales de los pobladores. Como no hay coordinación entre el esfuerzo del Estado y el de los habitantes se desaprovechan recursos que son muy valiosos a la hora de mejorar la calidad de vida de importantes sectores de la población”.¹⁷⁰

“Así, existe una desconexión entre la política oficial y el potencial creativo que los habitantes demuestran tener con las respuestas que dan a sus necesidades habitacionales. Hasta ahora, salvo algunas excepciones (...), no se ha pensado la construcción de la ciudad como una colaboración

¹⁶⁷ [Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado A/HRC/4/18](#)

¹⁶⁸ Marcelo E. Korc (Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud), coord., “Vivienda saludable: Reto del milenio en los asentamientos precarios de América Latina y el Caribe. Guía para las autoridades nacionales y locales”, Borrador, 5 de junio de 2000.

¹⁶⁹ Marcelo E. Korc (Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud), coord., “Vivienda saludable: Reto del milenio en los asentamientos precarios de América Latina y el Caribe. Guía para las autoridades nacionales y locales”, Borrador, 5 de junio de 2000.

¹⁷⁰ María José Castillo Couve, “Producción y gestión habitacional de los pobladores. Participación desde abajo en la construcción de vivienda y barrio en Chile”, 2010.

entre distintos actores con recursos y aportes diversos y complementarios.”¹⁷¹ Por el contrario, “los ciudadanos y sus organizaciones generalmente han restringido su acción participativa a la denuncia, la demanda de información, la reivindicación, la protesta.”¹⁷²

Por otro lado, “es notable la gestión vecinal realizada por los dirigentes barriales para la organización y postulación de los pobladores a los programas habitacionales. Este trabajo de asesoría a los vecinos y de coordinación con los organizadores de la demanda y el gobierno local o central es un eslabón fundamental para el acceso a la vivienda, pero es poco reconocido por el municipio, y prácticamente ignorado por el gobierno central.”¹⁷³ Sin embargo, se debería “fomentar la ‘participación desde abajo’, es decir, incorporar a los habitantes de un territorio en la toma de decisiones técnicas y políticas en materia de vivienda y barrio. Aquellos que participan activamente en la construcción del espacio, y que lo habitan cotidianamente, son los que tienen el conocimiento fino de las necesidades y posibilidades de su territorio (...). La propuesta consiste en explicitar un hecho que no ha sido reconocido: que muchos de los programas de vivienda se originan y/o se implementan para dar respuesta a acciones ya emprendidas por los pobladores. Al revisar la trayectoria de la política habitacional chilena desde el punto de vista de su articulación con las acciones de los pobladores, es evidente que éstas se anticipan a la formulación de los programas, puesto que lideran los procesos de urbanización y de construcción informal del hábitat popular.”¹⁷⁴

Otro ejemplo de prácticas contrarias al derecho a la participación y a la información es lo acontecido en Villa Inflamable, Provincia de Buenos Aires, Argentina. La Municipalidad de Avellaneda y de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) omitieron brindar información, efectuar consultas y asegurar la participación de los habitantes en el proceso de relocalización y/o urbanización de la zona. En 2010, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Municipio de Avellaneda y la ACUMAR firmaron un acuerdo para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, y establecieron las etapas para la relocalización de familias que viven en condiciones de riesgo ambiental. Sin embargo, ninguna de las decisiones y sucesivas acciones de las autoridades intervinientes en el proceso de desalojo forzado fue puesta en conocimiento directo de los vecinos. Por el contrario, ellos se enteraron de los proyectos de forma casual e informal, y debieron efectuar una serie presentaciones formales para obtener una respuesta. Estos hechos motivaron la presentación de una demanda judicial, en el marco de la cual se resolvió condenar a la Municipalidad de Avellaneda y la ACUMAR a satisfacer las necesidades de información y participación de los vecinos de Villa Inflamable y Barrio Prost¹⁷⁵. La Corte Suprema también ha

¹⁷¹ Marcelo E. Korc (Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud), coord., “Vivienda saludable: Reto del milenio en los asentamientos precarios de América Latina y el Caribe. Guía para las autoridades nacionales y locales”, Borrador, 5 de junio de 2000.

¹⁷² [Marcelo E. Korc \(Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud\), coord., “Vivienda saludable: Reto del milenio en los asentamientos precarios de América Latina y el Caribe. Guía para las autoridades nacionales y locales”, Borrador, 5 de junio de 2000.](#)

¹⁷³ [Marcelo E. Korc \(Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud\), coord., “Vivienda saludable: Reto del milenio en los asentamientos precarios de América Latina y el Caribe. Guía para las autoridades nacionales y locales”, Borrador, 5 de junio de 2000.](#)

¹⁷⁴ [Marcelo E. Korc \(Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud\), coord., “Vivienda saludable: Reto del milenio en los asentamientos precarios de América Latina y el Caribe. Guía para las autoridades nacionales y locales”, Borrador, 5 de junio de 2000.](#)

¹⁷⁵ [Expediente “ACIJ c/ ACUMAR y otro s/ amparo”, Nro. C.MA-R 25, Juzgado Federal Nro. 2 de Morón, Provincia de Buenos Aires.](#)

reconocido este derecho al ordenar que "deberá supervisarse el traslado de los vecinos de Villa Inflamable, resguardando su derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación"¹⁷⁶.

v. Mejorar la seguridad en la tenencia

Uno de los aspectos básicos a relevar cuándo se analiza la vigencia del derecho a la vivienda de una persona es la seguridad de la tenencia que posee. Según el Informe sobre este tema de la Relatora de Vivienda Raquel Rolnik, "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. La seguridad de la tenencia es parte integrante del derecho a una vivienda adecuada y un componente necesario para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Todas las personas deberían gozar de un grado de seguridad de la tenencia que garantice una protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas"¹⁷⁷.

La importancia de este aspecto lo pueden describir las familias del asentamiento humano Lomo de Corvina ubicado en el distrito de Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima, Perú, quienes son poseionarias por más de diez años, cuenta con servicios de agua y luz, pagan su autoevaluó a la municipalidad distrital de Villa El Salvador. Sin embargo aún así son víctimas de la inseguridad jurídica al ser amenazados y demandados con ser desalojados del lugar donde viven, esto crea angustia en las familias, afectando especialmente a los niños y niñas y adultos mayores ocasionando estragos en la salud, así como en el rendimiento escolar.

En términos concretos y positivos, tener la tenencia de un inmueble es la puerta de entrada para muchas otras cosas además de tener la seguridad de poder permanecer allí: pedir servicios básicos, tales como abastecimiento de agua, alcantarillado y electricidad; poder acreditar domicilio.

Por esto, desde Naciones Unidas se probaron a instancia de esta relatora una serie de principios con la finalidad de proporcionar orientación a los Estados y a otros actores para resolver este problema a fin de garantizar una vivienda adecuada a los pobres y a las personas vulnerables de las zonas urbanas y periurbanas. Estos se basan en una premisa fundamental: "la presunción de que las personas y las comunidades que ocupan la tierra u otros bienes para hacer valer su derecho a una vivienda adecuada, y que no tienen otras opciones adecuadas, tienen derechos legítimos de tenencia que deberían ser garantizados y protegidos. La noción de derechos legítimos de tenencia abarca un ámbito mayor que el de los conceptos convencionales de propiedad privada, e incluye múltiples formas de tenencia derivadas de diversos sistemas de tenencia"¹⁷⁸.

En el mencionado informe se enuncian principios tales como:

¹⁷⁶ Caso "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios - daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo", Expediente M. 1569, XL, resolución del 19 de diciembre de 2012, considerando 6º, d.

¹⁷⁷ Informe seguridad de la Tenencia.

¹⁷⁸ Informe de Tenencia.

1. Fortalecimiento de las diversas formas de tenencia. Es preciso promover, reforzar y proteger entre otros los siguientes tipos de tenencia, según proceda en cada contexto:

- a) Derechos de posesión;
- b) Derechos de uso;
- c) Alquiler;
- d) Plena propiedad; y
- e) Arreglos colectivos.

2. Mejora de la seguridad de la tenencia. Los Estados, y en particular las autoridades competentes, deberían adoptar las siguientes medidas:

- a) Llevar a cabo evaluaciones de los arreglos de tenencia en toda la ciudad;
- b) Identificar los asentamientos inseguros y los grupos de población vulnerables, incluidas las personas sin hogar;
- c) Elaborar estrategias en toda la ciudad para asegurar la tenencia y mejorar los asentamientos en diversas categorías de tierra y con diferentes arreglos de tenencia;
- d) Revisar y reformar la reglamentación y los planes urbanísticos a fin de integrar los asentamientos;
- e) Adoptar y aplicar una política de reasentamiento respetuosa de los derechos humanos cuando las soluciones *in situ* no sean posibles;
- f) Facilitar la participación en la elaboración de mapas y listas de asentamientos y un registro de la tenencia;
- g) Establecer mecanismos justos y eficaces de solución de litigios sobre las tierras;
- h) Asignar fondos suficientes a los ministerios, municipios y gobiernos locales para la aplicación de estas medidas; e
- i) Adoptar o revisar la legislación para reconocer y proteger múltiples arreglos de tenencia.

3. Prioridad a las soluciones *in situ*. Salvo en circunstancias excepcionales -que justifiquen un desalojo compatible con el derecho internacional de los derechos humanos- es preciso buscar soluciones en el lugar que ya habita la gente. La reglamentación destinada a proteger la salud pública, la seguridad y el medio ambiente, o a mitigar los riesgos para la población, no debe servir de excusa para menoscabar la seguridad de la tenencia. La relocalización o reasentamiento debe ser un derecho que las personas decidan ejercer y no una obligación impuesta por el Estado.

4. Promoción de la función social de la propiedad. La propiedad tiene una función social fundamental, y por ello es tan importante establecer un equilibrio entre los derechos de propiedad y la función social de la propiedad al elaborar y aplicar las políticas sobre la vivienda y otras políticas pertinentes tales como

- a) Llevar a cabo auditorías de las tierras, las viviendas y los edificios desocupados o infrautilizados en toda la ciudad;
- b) Llevar a cabo evaluaciones de las necesidades de espacio para proporcionar viviendas a los pobres de las zonas urbanas, en particular a las personas sin hogar, teniendo en cuenta las tendencias actuales y previstas;
- c) Asignar suelo público disponible para las viviendas destinadas a personas de bajos ingresos;
- d) Adoptar medidas para luchar contra la especulación y la infrautilización de tierras, viviendas y edificios privados;
- e) Adoptar estrategias y reglamentos de planificación urbana inclusivos;
- f) Adoptar medidas para regular y estimular el mercado de la vivienda de alquiler para las personas de bajos ingresos y las formas de tenencia colectiva; y

g) Adoptar medidas para regular el mercado de financiación y las instituciones financieras relacionadas con la vivienda.

5. Lucha contra la discriminación en relación con la tenencia. Esta garantía debe aplicarse a toda forma de tenencia, en particular en los siguientes contextos:

- a) El acceso a las instalaciones y los servicios básicos;
- b) El acceso a la seguridad social;
- c) La recopilación y presentación de datos oficiales;
- d) Los programas de administración de tierras;
- e) La legislación y las políticas en materia de vivienda;
- f) La planificación urbana;
- g) La adquisición y el uso de la tierra con fines de utilidad pública;
- h) Los procedimientos policiales; y
- i) La asistencia humanitaria, en particular el acceso a un alojamiento seguro.

6. Promoción de la seguridad de la tenencia de las mujeres. Los Estados deberían reforzar y proteger la seguridad de la tenencia de las mujeres, sea cual fuere su edad, su estado civil o su condición social, y con independencia de sus relaciones con los hombres de un hogar o de una comunidad.

7. El respeto de la seguridad de la tenencia en las actividades comerciales. Las empresas deberían asegurar que no haya efectos adversos en la seguridad de la tenencia en relación con sus actividades comerciales, o como consecuencia de estas; y que, de existir, se proporcione medios de reparación a las personas afectadas. Las empresas deberían asegurar la celebración de negociaciones transparentes, libres y justas en lo que respecta a toda transmisión o modificación del derecho de tenencia, con pleno respeto del derecho de las personas o las comunidades a aceptar o rechazar las ofertas.

8. Fortalecimiento de la seguridad de la tenencia en la cooperación para el desarrollo. Los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo deberían asegurar que sus operaciones y proyectos promuevan (y no menoscaben) la seguridad de la tenencia.

9. Empoderamiento de los pobres de las zonas urbanas y rendición de cuentas de los Estados. Atento a que las personas y las comunidades pobres de las zonas urbanas son actores esenciales en el fortalecimiento de la seguridad de la tenencia, los Estados deberían generar recursos para rendir cuentas sobre este asunto.

10. Asegurar el acceso a la justicia. La situación en materia de tenencia no debería ser un obstáculo para poder prevalerse de un recurso efectivo ante una violación de los derechos humanos. Los Estados deberían asegurar el acceso a recursos administrativos y/o judiciales eficaces ante las violaciones del derecho a una vivienda adecuada, debidas, entre otras cosas, a:

- a) La discriminación relacionada con la situación de tenencia, incluida la discriminación múltiple;
- b) La discriminación relacionada con cualquier motivo prohibido en cuanto al disfrute de una tenencia segura;
- c) La no adopción de medidas adecuadas y oportunas para hacer frente a la inseguridad de la tenencia de los pobres de las zonas urbanas; y
- d) El menoscabo de la seguridad de la tenencia, en particular mediante el desalojo forzoso.

vi. Evitar por todo los medios los desalojos forzosos¹⁷⁹

Por todo lo que se anticipó en materia de desalojos forzosos y en tanto implica una restricción al derecho a una vivienda adecuada, encuentra justificativo la pretensión de que la CIDH avance hacia la construcción de la idea de un desalojo como *ultima ratio*.

1. En todos los casos, por acción u omisión, los desalojos forzosos implican al estado y se desarrollan ante una variedad de circunstancias y por múltiples razones. Prácticamente, no existe desalojo forzoso que se realice sin el respaldo de alguna fuerza o institución estatal. Intervención estatal que casi en todos los casos, coloca a la persona en una situación peor a la que se encontraba antes pudiendo incluso impactar en su vida e integridad personal. En este sentido, el costo humano del desalojo forzoso implica una amplia gama de repercusiones negativas adicionales para la vida y el sustento de los afectados, aún cuando con anterioridad sus condiciones de vida y vivienda dejaran posiblemente mucho que desear.

2. Las operaciones de desalojo se dan con mayor frecuencia frente a quienes peores viven. Esta restricción de derechos es muchas veces ilegítima a la luz de lo que se alega como causa para este accionar estatal. Algunas de las justificaciones públicas más frecuentes son¹⁸⁰: construcción de nuevas viviendas; quita o reducción de subsidios públicos para la construcción de viviendas para los sectores con menos recursos; protección de la salud, resguardo de la higiene o seguridad públicas; construcción de obras de infraestructura, carreteras u obras públicas; protección de edificios o lugares históricos; construcción de instalaciones destinadas a acontecimientos internacionales; erradicación de refugios para delincuentes; ejecución de proyectos de reordenación; disuasión de futuras ocupaciones ilegales; arrendamiento de locales a nuevos inquilinos; protección ante posibles inundaciones; recuperación de terrenos públicos; separación de grupos étnicos o raciales.

vii. Avanzar en la construcción de ciudades ambientalmente sostenibles

En el marco de estos desafíos que hoy enfrenta la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el documento de su trigésimo quinto período de sesiones Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (Lima, 2014), replantea la “cuestión urbana” desde una nueva perspectiva: el derecho a la ciudad como “macrobien” público.

Para revertir el problema, en primer lugar, como admite el Comité preparatorio hacia Habitat III, tiene importancia decisiva reconocer que las ciudades deben ser parte también de la solución del problema del cambio climático. Una buena planificación y gestión de la urbanización, así como las modalidades de transporte y los diseños de los edificios son útiles para elaborar estrategias de resiliencia de las construcciones en la programación del desarrollo urbano sostenible.

La Conferencia preparatoria para Hábitat III considera que la urbanización, para que sea sostenible y permita reducir los efectos ambientales negativos debería:

- Contar con políticas que aseguren que los beneficios del crecimiento urbano se distribuyan equitativamente

¹⁷⁹ Sobre el desarrollo de NNUU sobre este tema ver. Folleto Informativo No. 25 - Los Desalojos Forzados y los Derechos Humanos disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>

¹⁸⁰ Naciones Unidas, Folleto informativo N° 25, “Los desalojos forzados y los derechos humanos”, Ginebra, 1996.

- Políticas diversificadas para planificar y gestionar la distribución espacial de las poblaciones y su migración interna.
- Promover el crecimiento de ciudades intermedias

Además se indica, en el mismo documento Internacional, que la nueva Agenda Urbana Sostenible debe tener una concepción regional basada en la cooperación.

La ex Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik¹⁸¹, se concentra también en el papel esencial de la cooperación internacional para hacer frente a los efectos del cambio climático. La cual se manifiesta en la ayuda internacional para asistir a las regiones con niveles extremos de vulnerabilidad.

Esta tendencia se condice con obligaciones de larga data al respecto de asistencia y cooperación internacionales, que ya han sido subrayadas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2.1), así como en los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas.

La Relatoría Especial sobre una Vivienda Adecuada dejó dicho que los “proyectos dirigidos a reducir el riesgo de desastres -naturales- incluyen la realización de evaluaciones de riesgo en la planificación urbana, los proyectos de desarrollo rural y el diseño de viviendas”.

Para mitigar el cambio climático, son necesarias nuevas tecnologías, pero el problema es que aquellos que viven en países en desarrollo carecen de los recursos necesarios para adquirirlas y para reacondicionar sus viviendas para que cumplan con las nuevas normas.

Además, Raquel Rolnik¹⁸² indicó que “la adaptación más efectiva consiste en establecer la infraestructura necesaria para que los fenómenos meteorológicos extremos no se transformen en desastres. En la mayoría de los asentamientos con un alto riesgo de sufrir las consecuencias de los fenómenos meteorológicos extremos puede reducirse ese riesgo si se mejora la calidad de las construcciones y se les proporcionan infraestructura y servicios adecuados”.

Todo ello resalta la importancia de pensar a la ciudad de una forma ambientalmente sostenible, interrelacionándose así todos los Derechos Humanos en juego. Siguiendo a Raquel Rolnik, las zonas urbanas juegan un papel esencial tanto en la generación de gases de efecto invernadero como en las estrategias para reducir las emisiones, y además se necesitan medidas urgentes para reducir la vulnerabilidad de los habitantes de las ciudades a los efectos del cambio climático.

viii. Redefinir el rol de la justicia en la reivindicación de estos derechos

La situación en la que viven las personas que habitan en los asentamientos precarios, en especial en relación a los derechos impactados por las problemáticas relatadas en los apartados anteriores, describe una falta de realización de los DESC. Sin embargo, el rol de la justicia en cada uno de los países no ha logrado mayormente desarrollar formas de protección adecuadas con la intensidad que la situación de los derechos humanos de estas poblaciones requiere.

¹⁸¹ A/64/255, Informe de la Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik, Asamblea General de la ONU, Agosto de 2009.

¹⁸² A/64/255, Informe de la Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik, Asamblea General de la ONU, Agosto de 2009.

En efecto, en muchas legislaciones no se reconoce ni protege la función social, cultural, económica y ambiental de la propiedad como tampoco se reconoce la relevancia que tiene para la sociedad en su conjunto que las personas no se encuentren segregadas espacialmente.

Más allá de las discusiones existentes en cada una de las justicias nacionales sobre si existe un derecho a vivir adecuadamente y sus implicancias, cabe resaltar que todo estado respetuoso de derechos humanos debe honrar la obligación estatal de remover las causas estructurales que colocan a determinadas personas y grupos en situación de vulnerabilidad y garantizar las condiciones materiales necesarias para el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Esta visión de la igualdad, se traduce en deberes concretos: uno de ellos, es el deber de adoptar medidas de acción afirmativas que tiendan a compensar las desventajas de índole socio-económico y aquellas referidas a los colectivos y sectores sociales postergados y los sitúen en pie de igualdad con el resto de la población para el goce efectivo de sus derechos. En muchos casos, esto implicará buscar activamente la forma de compensar discriminaciones pasadas (acciones afirmativas) y posibilitar el acceso efectivo al ejercicio de los derechos, en igualdad de condiciones respecto de otros grupos.

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el párrafo 8 de su Observación general N° 20, señala que para eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*¹⁸³.

En las legislaciones vigentes en los países existen lo que se denomina “*cláusula del progreso*” que explicitan incluso este deber. En la Argentina, por ejemplo, se le obliga al Congreso a

“proveer lo conducente para el desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores (...); promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el igual desarrollo relativo de provincias y regiones (...); sancionar leyes de organización y de base de la educación que (...) aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales; dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales” (cf. art. 75, inc. 19, CN).

¹⁸³ Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, pág. 19.

Al considerar en conjunto las normas constitucionales e internacionales referidas, existe un margen para cuestionar las concepciones liberales e individualistas de ciertos derechos fundamentales, tales como el derecho de propiedad, e inundarlos de características más propias del Estado Social.

Es importante que la CIDH acompañe este proceso, acercando a las justicias nacionales elementos que les permitan mejorar el nivel de reconocimiento y protección de los derechos que son fundamentales para estas comunidades en las dimensiones que ellas lo requieren. También, para elaborar desde la región aportes sustantivos a las discusiones sobre las nuevas dimensiones que debe tener el control estatal sobre los actores privados o incluso la responsabilidad que les cabe a los actores no estatales en estas vulneraciones de derechos.

V. Avances en otras instancias internacionales

Los desafíos que se presentan en cada una de estas áreas tienen algún nivel de desarrollo en otras instancias internacionales. Conocer aquellos que aparecen como más relevantes puede permitir a la CIDH avanzar en estas cuestiones de mejor manera.

Además del trabajo sostenido y de vanguardia que viene realizando la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, es necesario acudir a los foros de debate sobre políticas urbanas para procurar que se incluyan los paradigmas del derecho internacional de los derechos humanos.

En esta dirección es bueno saber que la ONU Hábitat reconoce que frente a todo lo anterior se hace necesaria una transición hacia la calidad, la equidad y la sostenibilidad de las políticas urbanas. Para ello, enfatiza, se necesitaría una profunda reflexión sobre los modelos de crecimiento urbano promovidos hasta ahora, marcados por un alto grado de desigualdad e insostenibilidad, sobre todo en relación con el alto consumo de agua y energía.¹⁸⁴

A nivel Internacional, la ONU -en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Urbanos (Habitat II)- trata la cuestión de los Asentamientos Humanos en general, y de los asentamientos informales, en particular. El derecho a una vivienda adecuada ha sido objeto de extensos comentarios y, fundamentalmente, fue objeto de dos observaciones generales (núms. 4 y 7) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se desarrolla ampliamente y denota la importancia de la temática. Incluso, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha decidido convocar para 2016, como se viene haciendo cada 20 años (1976, 1996), la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), ocasión propicia para reafirmar el compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible, que habrá de fijar su foco en la ejecución de una “nueva agenda urbana”.

Aquí es donde surge, palmariamente, la necesidad de incluir en la Agenda de la CIDH la cuestión de lograr ciudades equitativas y sostenibles ambientalmente en América Latina y el Caribe y acompañe a los Estados en asumir el desafío de fortalecer los mecanismos redistributivos y de cohesión social y territorial. Esto no es un desafío menor ya que se debe procurar que mientras se trabaja con perspectivas de derecho para mejorar la calidad de vida de cada una de las personas que viven en estos asentamientos, de cara a la mayor urbanización de la población parece indispensable promover políticas de armonización y cohesión territorial que desincentiven las prácticas especulativas sobre la tierra y la vivienda y garanticen el desarrollo equitativo de todas las ciudades

¹⁸⁴ ONU-Hábitat, *Estado actual de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*, Op. Cit., pp. XI-XII.

y su articulación en el ámbito regional. Un modelo de desarrollo urbano centrado a la vez en el bienestar de las personas y su inclusión en la sociedad, privilegiando el empleo local, la diversidad social y cultural, la sostenibilidad ambiental y la ampliación y protección de los espacios públicos.

VI. Petitorio

Por todo lo expuesto, queremos solicitar a la CIDH:

1. Que la CIDH en general y la recientemente conformada unidad DESC en particular, reconozcan la problemática de los asentamientos humanos precarios y que la contemple a la hora de analizar la situación de los derechos humanos en la región
2. Que la CIDH incorpore en su agenda permanente de trabajo la preocupación por relevar y visibilizar las diferentes dimensiones de las problemáticas que se viven en los asentamientos precarios que han sido desarrollados en la presente audiencia
3. Que intensifique su trabajo en relación con los principales derechos humanos que son violados en los asentamientos humanos precarios (derecho a la vivienda, al agua, a la tierra, a la movilidad, entre otros)
3. Que dialogue con las instancias que en el marco de las Naciones Unidas están trabajando para visibilizar las violaciones a los DESC que se dan en los asentamientos precarios (Relatora Especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, ONU Hábitat, etc.) y encuentre las vías para involucrarse en la elaboración/revisión de la próxima Agenda Urbana Mundial que se elaborará en el marco de la III Conferencia sobre Asentamientos Humanos de la ONU (Hábitat III) con el fin de asegurar que se estructure sobre la base de los derechos humanos
4. Que evalúe la posibilidad de hacer diagnósticos sobre la situación de los DESC de la población que vive en asentamientos precarios que permitan hacer recomendaciones a los Estados con el fin de incidir en la mejora de las condiciones de vida y vigencia de sus derechos humanos en general y de los DESC en particular (por ejemplo enfocando políticas de vivienda en sectores no atendidos, estableciendo porcentajes mínimos de viviendas de interés social, diversificando las opciones al acceso a la vivienda más allá de las que se concentran en la propiedad privada, preocupándose para generar políticas de suelo para los más pobres, etc.)
5. Que preste especial atención a la relevancia que adquiere en esta problemática la pobreza como condición y analice el impacto que tienen las mejoras en el acceso al hábitat digno en la superación de la pobreza.
6. Que preste especial atención al impacto que tienen en la problemática que los Estados se apoyen en los procesos de urbanización popular (lo que implica rescatar los valores de los procesos de urbanización realizados de manera informal, visibilizar y dar peso a las experiencias de producción social del hábitat, etc.) así como a los esfuerzos destinados al reconocimiento y mejora del derecho a la ciudad.
7. Que visibilice y denuncie la situación de persecución y criminalización que sufren los pobladores de los asentamientos precarios a la hora de buscar concretar con iniciativas propias sus DESC y defina de ser el caso, recomendaciones de protección, reparación, indemnización entre otras.

8. Que identifique el rol que tienen las empresas nacionales y trasnacionales en la afectación de los derechos humanos de los pobladores que viven en asentamientos humanos precarios (entre ellas las afectaciones que se general a raíz de desalojos provocados por la realización de mega obras, entre otros)