



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/7
4 de febrero de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Décimo período de sesiones
Tema 3 de la agenda

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento
integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre el derecho de
no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik***

* Documento presentado con retraso.

Resumen

El presente informe es el primero que presenta al Consejo de Derechos Humanos Raquel Rolnik, nueva titular del mandato, quien ocupó el cargo el 1º de mayo de 2008. En vista de la crisis actual en los sectores de la vivienda y las finanzas, la Relatora Especial decidió dedicar el presente informe temático a las consecuencias de determinadas políticas y criterios en materia económica, financiera y de vivienda que han repercutido seriamente en el derecho a una vivienda adecuada en los últimos decenios y han contribuido a la crisis actual.

En el primer capítulo del presente informe se analiza la crisis inmobiliaria/hipotecaria y financiera. En el segundo capítulo se aborda la relación de estas crisis con los criterios económicos, financieros y de vivienda prevalecientes y sus efectos en el derecho a una vivienda adecuada.

En un contexto de globalización de los mercados de vivienda y finanzas inmobiliarias y de políticas de ajuste económico, las ciudades se han vuelto incosteables para sus habitantes de más bajos ingresos y, cada vez más, para los grupos de medianos ingresos. En la mayoría de los países, el mercado se ha convertido en la institución reguladora, que fija los parámetros de precios, ubicación y disponibilidad de viviendas y parcelas, así como los precios de alquiler de las viviendas, mientras que el Estado ha ido abandonando la gestión de la vivienda de protección oficial. Esto 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.

La Relatora Especial considera que estas crisis dan la posibilidad de reflexionar sobre el sistema de vivienda actual y de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos que permita la introducción de cambios capaces de lograr que el sistema sea sostenible y de asegurar una oferta de vivienda adecuada para todos. La Relatora pide al Consejo que examine las diferentes cuestiones que se abordan en el presente informe y formule algunas recomendaciones preliminares: se deberían reconocer los múltiples aspectos implícitos en la cuestión de la vivienda; la vivienda no debería considerarse una simple mercancía o un activo financiero. En el informe se afirma que los mercados por sí solos no pueden proporcionar vivienda adecuada para todos y que en determinadas circunstancias hace falta la intervención pública.

La Relatora Especial es partidaria de que se aprueben políticas de vivienda de protección oficial basadas en los derechos humanos que apoyen el acceso a una vivienda adecuada por diferentes medios, incluso mediante alternativas a la hipoteca privada y sistemas de vivienda basados en la propiedad, así como mediante la creación de nuevos mecanismos financieros y acuerdos sobre tenencia. La Relatora Especial pide también que aumente la financiación pública de la vivienda y la construcción de viviendas de protección oficial a fin de poder paliar los efectos de la crisis en los asentamientos humanos y en el goce de los derechos humanos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	4
I. LA ACTUAL CRISIS FINANCIERA, ECONÓMICA Y DE LA VIVIENDA	5 - 18	5
II. POLÍTICAS Y CRITERIOS ECONÓMICOS Y DE VIVIENDA PREVALECIENTES Y SUS REPERCUSIONES EN EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA.....	19 - 73	9
A. La redefinición de la función del Estado	23 - 30	10
B. Ajustes estructurales	31 - 34	13
C. La propiedad de la vivienda como objetivo único y sus consecuencias para otras opciones habitacionales.....	35 - 42	14
D. La vivienda como mercancía	43 - 50	16
E. Financiación de la propiedad de la vivienda.....	51 - 54	18
F. Expedición de títulos de propiedad de parcelas y viviendas	55 - 59	19
G. Discriminación en el acceso a la vivienda	60 - 66	21
H. La seguridad de la tenencia, los desalojos y la falta de vivienda.....	67 - 73	23
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	74 - 91	24

INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se somete a consideración del Consejo de Derechos Humanos en cumplimiento de su resolución 6/27 sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.
2. La nueva Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Raquel Rolnik, comenzó a ejercer su mandato el 1º de mayo de 2008. Entre mayo y junio, la Relatora Especial celebró amplias consultas y en julio de 2008 presentó un informe preliminar a la Asamblea General (A/63/275), en el que explicaba a grandes rasgos el enfoque que se proponía aplicar al asumir el mandato. Del 3 al 6 de noviembre, la Relatora Especial participó en el Foro Urbano Mundial celebrado en Nanjing, donde fue una de las principales oradoras en varias reuniones técnicas, entre ellas, la sesión plenaria sobre "equidad en las ciudades", diálogo sobre la promoción de la equidad social y la inclusión de todos los sectores sociales, y en diversas mesas redondas, entre ellas sobre la mujer y la vivienda y sobre la vivienda de los pueblos indígenas. La Relatora Especial comenzó haciendo un seguimiento de las misiones a los países llevadas a cabo por su predecesor; y está presentando informes al Consejo sobre la aplicación de las recomendaciones que él formuló para México, el Perú, Rumania y el Afganistán¹. También está presentando informes sobre comunicaciones enviadas y recibidas de los gobiernos², así como el informe de su predecesor sobre su visita al Canadá en octubre de 2007³. La Relatora Especial se ha puesto en contacto con algunos Estados en relación con posibles visitas a esos países y aguarda con interés una respuesta positiva y la colaboración de esos Estados.
3. La reciente crisis de vivienda e hipotecas y la consiguiente crisis financiera han estado en la primera plana de los medios de información y en el centro de la atención internacional. Sin embargo, poco se ha dicho de sus repercusiones mundiales en el derecho a una vivienda adecuada. En octubre de 2008, la Relatora Especial expresó su preocupación a la Asamblea General. Alentada por algunas delegaciones, decidió dedicar su primer informe al Consejo de Derechos Humanos a esta cuestión.
4. La primera parte del presente informe contiene un análisis de la crisis inmobiliaria/hipotecaria y financiera. La segunda parte se dedica a la relación entre estas crisis y las políticas y criterios imperantes en materia económica, financiera y de vivienda y sus repercusiones en el derecho a una vivienda adecuada. El informe concluye con algunas recomendaciones preliminares para abordar la actual situación, entre ellas que el Consejo de Derechos Humanos examine la cuestión.

¹ A/HRC/10/7/Add.2.

² A/HRC/10/7/Add.1.

³ A/HRC/10/7/Add.3.

I. LA ACTUAL CRISIS FINANCIERA, ECONÓMICA Y DE LA VIVIENDA

5. Para entender la crisis y sus repercusiones en el derecho a una vivienda adecuada y formular recomendaciones útiles, la Relatora Especial considera importante analizar las decisiones y los criterios económicos y financieros que han dado lugar a la actual situación.

6. En general se admite que la gran carestía de créditos a nivel mundial generada por la crisis de las hipotecas de alto riesgo ha sido una de las principales causas de la actual crisis financiera y económica a nivel mundial. Hipoteca "de alto riesgo" es un término utilizado para referirse a préstamos "otorgados a prestatarios cuyos ingresos o calificación crediticia o patrimonio neto respaldado por sus bienes no justifica una hipoteca convencional al tipo de interés prevaleciente en las condiciones establecidas. En cambio, las hipotecas de alto riesgo conllevan un tipo de interés más elevado y se les considera un mayor riesgo de embargo por impago"⁴. En este contexto, se ofrecen también hipotecas de tasa ajustable, es decir préstamos con un tipo de interés que cambia muchísimo mientras dura la hipoteca. Las hipotecas de alto riesgo fueron otorgadas por los prestamistas (fundamentalmente mediante carteras u obligaciones de deudas con garantía prendaria) a inversionistas en todo el mundo. Durante el último decenio, esas operaciones generaron un volumen de negocios a nivel mundial calculado en 1,3 billones de dólares en marzo de 2007⁵.

7. Las hipotecas de alto riesgo fueron promovidas en sus orígenes en algunos países desarrollados como una manera de ampliar la propiedad de su vivienda a familias de alto riesgo, que solían percibir bajos ingresos⁶. Esto se hizo en un contexto de liquidez abundante que indujo a una rápida ampliación del crédito en muchos países desarrollados y economías en desarrollo⁷. La financiación de la vivienda basada en el mercado se ha convertido en una actividad cada vez más importante del sector financiero y ha contribuido a una generalización de la burbuja de precios de los bienes raíces⁸. La liberalización de los mercados hipotecarios fue promovida

⁴ P. Marcuse, "Subprime housing crisis", noviembre de 2008, descargable en <http://www.hic-net.org/articles.asp?PID=911>.

⁵ Associated Press, "Will subprime mess ripple through economy? Q & A: Looking at the impact of the mortgage meltdown", 13 de marzo de 2007.

⁶ En un estudio reciente del Banco Mundial se observa, no obstante, que más de la mitad de los préstamos de alto riesgo se destinaron a la refinanciación de hipotecas existentes y no a la adquisición de una vivienda y que no todos los préstamos de alto riesgo se otorgaron a hogares de bajos ingresos, ya que muchos préstamos se otorgaron a personas que devengaban altos ingresos pero que tenían un historial de crédito deplorable, W. B. Gwinner y A. Sanders, *The Sub Prime Crisis: Implications for Emerging Markets*, documento de trabajo N° 4726 sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo del Banco Mundial, septiembre de 2008.

⁷ Los países que han surgido recientemente no tenían hipotecas de alto riesgo, y en todo caso eran muy pocas, ya que los préstamos suelen otorgarse en condiciones conservadoras a hogares de ingresos medios y altos en el sector estructurado. *Ibíd.*

⁸ "Pese a que durante muchos años desempeñó una importante función en países como Dinamarca, los Estados Unidos de América (que tiene más de 6 billones de dólares en valores

mediante diversas políticas e instrumentos normativos. La Unión Europea (UE), por ejemplo, adoptó decisiones para abolir los límites máximos a los tipos de interés, relajar los controles sobre los créditos y poner fin a las restricciones a la entrada en los mercados hipotecarios⁹. En los Estados Unidos de América, el rechazo en noviembre de 1999 de la Ley Glass-Steagall permitió a los bancos comerciales colaborar con sociedades de valores y bolsa y participar en la actividad inversionista.

8. En los Estados Unidos, la oleada de préstamos de alto riesgo alcanzó un alto nivel a mediados de los años noventa. Estos préstamos constituían el 8,6% del total de préstamos en 2001, y para 2006 ya habían alcanzado el 20,1%. Desde 2004, más del 90% de las hipotecas de alto riesgo habían ofrecido tipos de interés ajustables que aumentaban bruscamente después de un período inicial de interés bajo¹⁰. En los últimos años, la mayoría de los préstamos de alto riesgo fueron contratados por instituciones que no son depositarias y a las que comúnmente se denomina emisores de hipotecas. Estas empresas contrataron préstamos millonarios para emitir y financiar hipotecas. Los emisores eran dueños de las hipotecas por breves períodos (por regla general 60 a 90 días) antes de agruparlas con otros préstamos y las vendían a inversionistas del mercado secundario en un proceso denominado aseguración, lo que permitía a los emisores reembolsar a sus acreedores¹¹.

9. La expansión del negocio hipotecario de alto riesgo se vio acompañada de una insuficiente valoración de los riesgos por parte de los inversionistas, la falta de la debida diligencia de los reguladores y supervisores, la creación de un excesivo apalancamiento de las instituciones financieras, así como la especulación inmobiliaria y el exceso de construcciones en el período de auge¹². Se protegió muy poco a los consumidores que a menudo fueron víctimas de prácticas abusivas. A muchos emisores de hipotecas de alto riesgo ya no les interesaban las condiciones del préstamo o si el prestatario podría, finalmente, hacerse cargo del préstamo. El incentivo del que otorgaba el préstamo original era cerrar el trato lo antes posible para que le pagaran sus comisiones y entonces vender el préstamo en el mercado secundario. El problema empeoró para los intermediarios de préstamos con escasa capitalización, que originaron el 63,3% del volumen

hipotecarios pendientes) y el Reino Unido, el acceso a la financiación se está ampliando ahora en otros lugares. En los países de Europa occidental, la financiación de la vivienda va en aumento a más de un 8% anual, más del doble del crecimiento del PIB del último decenio", R. M. Buckley y J. Kalarickal, eds., *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?*, Banco Mundial, 2006.

⁹ M. Ball, *RICS European Housing Review 2005*, Royal Institute of Chartered Surveyors, 2005.

¹⁰ J. Atlas y P. Dreier, "The conservative origins of the sub-prime mortgage crisis", *The American Prospect*, 18 de diciembre de 2007.

¹¹ P. Madigan, "Overview of the subprime foreclosure crisis", Fiscalía General de Iowa, septiembre de 2007 descargable en http://www.iowa.gov/government/ag/latest_news/releases/sept_2007/Foreclosure_analysis.pdf.

¹² Véase la nota de pie de página 6 *supra*.

de préstamos de alto riesgo en 2006, y no tenían mucho que ganar pasara lo que pasara con los préstamos.

10. En los Estados Unidos, algunos grandes prestamistas nacionales de créditos de alto riesgo tenían competencia básica en la comercialización y las ventas, no en el otorgamiento responsable de préstamos¹³. En otros países, como España, aunque los mecanismos y el sistema de crédito son muy diferentes, se practicaron otras formas de préstamo de alto riesgo: financiación al 100% del precio de la vivienda, hipotecas libres de intereses iniciales para los jóvenes, etc.¹⁴.

11. El valor de los bienes raíces guarda relación en parte con la disponibilidad de crédito, de manera que el incremento extremo de su valor se vio estimulado en parte por esas denominadas hipotecas de "asequibilidad". En lugar de guiarse por una capacidad de aseguramiento responsable y denegar determinadas solicitudes, los prestamistas e inversionistas utilizaron incentivos artificiales en los préstamos para determinar "el derecho a préstamo" de un prestatario. El resultado final fue una superposición extrema de riesgos, en la que se hallaban presentes múltiples características de riesgo en un mismo préstamo. No importaba en qué cantidad excedía el precio de la vivienda el total de ingresos reales de los prestatarios, siempre que se pudiera contratar una hipoteca con un prestatario, la vivienda seguiría aumentando su valor. De ahí que el otorgamiento de préstamos al descuido y de manera irresponsable, aunque no es la única causa, propiciara y contribuyera a un incremento irracional del precio de la vivienda¹⁵.

12. Se ha observado que el negocio hipotecario de alto riesgo y sus consecuencias se asientan sobre un sistema económico "construido por el afán de una constante acumulación de ganancias y la necesidad de crecimiento constante para proporcionar esas ganancias. ... La creación del mercado hipotecario de alto riesgo es uno de los resultados: se crea un estrato totalmente nuevo de compradores de casas, aumenta ese mercado extraordinariamente y mientras los precios sigan aumentando, se omite... [el hecho de] que el aumento se basa en... la compra por parte de quienes no pueden darse el lujo de comprar"¹⁶.

13. El sistema funcionó mientras el mercado de vivienda crecía y los prestatarios pagaban las mensualidades de sus hipotecas. Entre 2006 y 2007, el mercado inmobiliario dejó de crecer en algunos países, se revaluaron los créditos y en 2007 un número importante de prestatarios comenzaron a dejar de pagar sus hipotecas. En los Estados Unidos, la morosidad extrema (90 días o más de atraso en el pago o embargo) en todos los préstamos de alto riesgo aumentó del 5,68% en el tercer trimestre de 2005 a 14,44% a finales de 2007. En ese mismo período, se

¹³ Véase la nota de pie de página 11 *supra*.

¹⁴ *El cielo está enladrillado: entre el mobbing y la violencia inmobiliaria y urbanística* (España, Ediciones Bellaterra, 2006).

¹⁵ Véase la nota de pie de página 11 *supra*.

¹⁶ Véase la nota de pie de página 4 *supra*.

cuadruplicaron los atrasos máximos en el pago de hipotecas de tasa ajustable de alto riesgo de 5,15 a 20,43%¹⁷.

14. Entre el verano y el otoño de 2007, la caída del mercado de alto riesgo comenzó a repercutir en los bancos de los Estados Unidos y Europa que habían realizado inversiones en ese mercado. Los gobiernos intervinieron de diferentes maneras, fundamentalmente inyectando dinero a los bancos centrales, apoyando a determinados bancos y empresas y, en algunos casos, nacionalizando algunas instituciones (como hizo el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en enero de 2008). En diciembre de 2007, el Presidente de los Estados Unidos propuso iniciativas para apoyar también a las víctimas de la crisis, es decir a los propietarios de vivienda que estaban en riesgo de embargo y cuyo número se estimaba en 1,7 millones de personas a finales de 2007. A partir de enero de 2008, los mercados de valores comenzaron a soportar importantes pérdidas a nivel mundial y el Banco Mundial pronosticó las repercusiones de la crisis en la "economía real". Durante ese año, si bien por una parte disminuían constantemente los precios de la vivienda y el número de hipotecas aprobadas, y crecía el número de bancos que caían en picada, se multiplicaban las gestiones para buscar solución a la crisis, que incluían paquetes nacionales de rescate para los sistemas bancarios y reducciones del tipo de interés de los bancos centrales. Hacia el otoño de 2008, en muchos países de Occidente, así como en los Estados Unidos, un número creciente de personas habían perdido sus empleos.

15. Frente a una posible catástrofe, incluso los críticos más acérrimos de la "injerencia" del Estado en la economía aprobaron una intervención pública masiva para salvar a las empresas privadas y a los mercados. Algunos países intervinieron comprando bienes embargados, en particular valores respaldados por hipotecas, e inyectando capital a los bancos. Algunos observadores consideraron este denominado "respaldo financiero"¹⁸ como la oportunidad para reconsiderar un sistema en el que se considera que las personas y las entidades privadas "toman de rehén" a la población y a las autoridades, dadas las importantes consecuencias que tienen sus actividades. Se reconoce que el sector financiero tiene necesidad de una verdadera reforma y reestructuración; el gasto público masivo para rescatar al sector financiero obliga a todos los involucrados a rendir cuentas y a garantizar que sus actividades no repercutan negativamente en los derechos humanos.

16. En el proyecto de documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey se estipula que "la actual crisis financiera, así como el hecho de que siguen habiendo debilidades en el sistema financiero internacional, vuelve a subrayar la necesidad de fortalecer la estructura financiera internacional"¹⁹. Lamentablemente, en el documento no se reconoce la necesidad de aplicar a este proceso un enfoque basado en los derechos humanos. La actual crisis constituye una amenaza para el ejercicio del derecho a la vivienda, así como de otros derechos humanos, si

¹⁷ Véase la nota de pie de página 6 *supra*.

¹⁸ El respaldo financiero en economía y finanzas es un término utilizado para describe una situación en la que se ofrece una nueva inyección de liquidez a una entidad en quiebra o a punto de quebrar, para que cumpla sus obligaciones a corto plazo.

¹⁹ A/CONF.212/L.1/Rev.1, párr. 68.

los fondos públicos van a cubrir las pérdidas de los bancos a expensas de los programas estatales y las ayudas para el desarrollo destinadas a la vivienda y a otras esferas sociales. Por consiguiente, pueden agravar aún más la actual crisis de la vivienda y las condiciones de vida.

17. Otro importante elemento adicional que hay que tener en cuenta en el contexto del presente informe es el impacto de la aceleración de la interdependencia mundial, la interacción y la integración en los Estados, las políticas de vivienda y las cuestiones conexas. Pese a que, en un principio, la crisis financiera se consideró una crisis de los países desarrollados, se está propagando cada vez más hasta afectar también a países en desarrollo. Para muchos países ya muy afectados por el aumento de los precios de los alimentos y la energía, la crisis financiera y sus repercusiones en la economía mundial está desencadenando otros problemas. Se espera que la crisis afecte de manera diferente a los países en desarrollo, según el tipo de vínculos que tengan con el sistema financiero internacional. Por ejemplo, en África al sur del Sahara, las repercusiones de la crisis deberán ser más limitadas que en otras regiones del mundo debido a que no está vinculada con las instituciones financieras occidentales²⁰. Pese a estas diferencias, cuatro tendencias tendrían una repercusión negativa en la mayoría de los países en desarrollo: la disminución de las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados (debido a la recesión en estos últimos), la posible reducción de la ayuda internacional para el desarrollo, la disminución de las remesas de ingresos de los migrantes y una caída de las inversiones extranjeras directas. Además, en caso de recesión mundial, la crisis repercutiría en todos los países.

18. La Relatora Especial estima que la crisis, y sus orígenes en el mercado inmobiliario, refleja los defectos fundamentales de las políticas económicas e inmobiliarias actuales y ponen de manifiesto la incapacidad de los mecanismos de mercado para proporcionar vivienda adecuada y asequible para todos. Se deberían analizar las causas fundamentales de la crisis hipotecaria y de la crisis financiera mundial resultantes para determinar su repercusión en el derecho a una vivienda adecuada.

II. POLÍTICAS Y CRITERIOS ECONÓMICOS Y DE VIVIENDA PREVALECIENTES Y SUS REPERCUSIONES EN EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

19. Ya sea que lo decidan libremente los gobiernos o que lo impongan en algunos casos las instituciones financieras internacionales y otras partes involucradas como condiciones del préstamo, la no participación del Estado en el sector de la vivienda y el hecho de que se considera a la vivienda una mercancía y se la utilice cada vez más como valor de inversión en un mercado financiero globalizado han tenido enormes repercusiones en el goce del derecho a una vivienda adecuada.

20. Algunos observadores han señalado las repercusiones de la globalización y de los modelos económicos que han prevalecido en los últimos decenios en la vivienda adecuada y los sistemas de vivienda, incluso en las leyes y las políticas. Como señaló uno de ellos, "[e]l crecimiento y el

²⁰ "Africa's prospects - opportunity knocks", *The Economist*, 9 de octubre de 2008.

poder de las empresas globalizadas en el negocio inmobiliario; la globalización de los derechos de propiedad, los mercados financieros inmobiliarios y la promoción de la ocupación por el propietario; la inversión inmobiliaria globalizada en la vivienda; la reordenación de las ciudades y los barrios marginales; las nuevas funciones del Estado en relación con la vivienda; y el efecto de la globalización de los migrantes y los refugiados constituyen en conjunto problemas nuevos e indeterminados"²¹. La 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.

21. Al igual que ocurre en otras esferas sociales, la vivienda se ve afectada por la pugna constante entre los que creen en la responsabilidad colectiva, que incluye la función del gobierno en la promoción del bienestar general, pero no se limita a ella, y los que creen que el bienestar general se logra mejor cuando todos persiguen sus propios intereses por la vía del mercado y que el gobierno debe hacer lo menos posible"²². Es posible considerar que la primera opinión prevaleció en la primera mitad del siglo XX y la segunda ganó preponderancia en los últimos decenios. Algunos afirman que "en ningún ámbito ha sido mayor el cambio que en relación con la vivienda y la política inmobiliaria"²³.

22. Durante decenios, el mundo ha sido testigo de que "la necesidad de atraer capital internacional tiene precedencia respecto del cumplimiento de otros objetivos sociales"²⁴. Los gobiernos de todo el mundo pronto respaldaron prioridades neoliberales como las restricciones fiscales, el libre comercio, la reducción del gasto en bienestar social e impuestos más bajos. En consecuencia, a finales de los años noventa, el mundo entero "dejó de hacer hincapié en la gestión estatal de la economía y la prestación de servicios a favor del espíritu de "privatización" del aseguramiento y la reglamentación de la vida social y económica"²⁵.

A. La redefinición de la función del Estado

23. Cuando los reformadores sociales de Europa y los Estados Unidos comenzaron a poner al descubierto la aguda miseria de los pobres de las zonas urbanas a finales del siglo XIX, los gobiernos comenzaron a involucrarse en la prestación de ayuda a las personas y los hogares para

²¹ P. Kenna, "Globalization and housing rights", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 15, N° 2 (julio de 2008), págs. 397 a 469.

²² R. G. Bratt, M. E. Stone y C. Hartman, eds., *A Right to Housing: Foundation for a New Social Agenda* (Filadelfia, Temple University Press, 2006).

²³ *Ibid.*

²⁴ G. Soros, *The Bubble of American Supremacy: Correcting the Misuse of American Power* (Nueva York, Public Affairs, 2003).

²⁵ G. W. Anderson, *Constitutional Rights after Globalization* (Oxford, Hart Publishing, 2005).

la vivienda y a proporcionar vivienda directamente²⁶. Para este tipo de intervención hacían falta grandes aparatos burocráticos y gran cantidad de fondos públicos. En los Estados Unidos, por ejemplo, como resultado de la gran depresión, muchos propietarios de viviendas ya no pudieron pagar las mensualidades de sus hipotecas, lo que provocó un embargo masivo y la caída de toda la industria de la vivienda. El Gobierno de Roosevelt respondió estableciendo programas e instituciones que "allanaron el camino a un incremento notable de la propiedad de viviendas en el país desde los años cuarenta hasta los sesenta y establecieron un nuevo sistema estable de financiación de la vivienda que se mantuvo firme durante más de 40 años"²⁷. En el nuevo trato se aplicaba un criterio sobre la vivienda que incluía la construcción de viviendas de protección oficial baratas para los pobres y la creación de una Dirección de la Vivienda que subsidiaba bajos alquileres para familias de bajos ingresos y otorgaba préstamos a largo plazo a organismos locales que asumieran parte del costo de eliminación de los barrios marginales y de construcción y mantenimiento de la vivienda de protección oficial²⁸.

24. A finales de la segunda guerra mundial, un gran número de familias y comunidades carecía de vivienda en Europa. La reconstrucción de las ciudades y la construcción de vivienda social registró un rápido crecimiento que continuó de manera sostenida durante al menos dos decenios. Hacia finales de los años setenta, la demanda de vivienda era relativamente estable en la región y los costos de los principales programas de vivienda de protección oficial seguían aumentando. Con la ralentización de la economía a finales del decenio de 1960, comenzó a considerarse que el costo del estado de bienestar social era un drenaje excesivo para las finanzas públicas. Los críticos comenzaron a argumentar que esas políticas ya no eran sostenibles ni necesarias desde los puntos de vista fiscal o social²⁹.

25. Sin embargo, durante el mismo período, en algunos países en desarrollo, en particular en América Latina, se registró una gran demanda de vivienda debido al impacto del desarrollo industrial en las ciudades que atrajo corrientes de migrantes del campo a las ciudades. La falta de políticas urbanas y de vivienda, así como la falta de políticas sobre la tierra para facilitar a esta nueva población urbana, mayoritariamente pobre, el acceso a terrenos urbanizados, hizo que la mayoría de esta nueva población urbana fuera a alojarse fundamentalmente en asentamientos no estructurados construidos por medios propios que se caracterizaron por viviendas precarias y una extrema carencia de servicios básicos e infraestructura.

²⁶ M. Harloe, *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America* (Hoboken, Wiley-Blackwell, 1995).

²⁷ A. F. Schwartz, *Housing Policy in the United States: An Introduction* (Londres, CRC Press, 2006).

²⁸ D. J. Russo, *American History from a Global Perspective: An Interpretation* (Editorial Praeger, 2000).

²⁹ J. Dodson, *Rolling the State: Government, Neoliberalism and Housing Assistance in Four Advanced Economies*, trabajo de investigación del Programa de investigación urbana de la Universidad Griffith, 2006).

26. Se avizoraba un cambio importante, ya que un conjunto de teorías económicas apoyaba el traspaso del control estatal de algunas actividades económicas al sector privado, lo que requería mercados libres sin restricciones y libre comercio. Con los años, estos conceptos se convirtieron en la doctrina económica predominante y fueron dando forma a las políticas de los Estados, las instituciones financieras internacionales y los organismos de desarrollo. Los efectos de la hegemonía de estos nuevos métodos en los diferentes Estados han estado también bajo la influencia de su propio contexto jurídico, político e institucional³⁰.

27. En general, se observó un cambio en la función del gobierno en el ámbito de la vivienda en estos países, ya que en lugar de proveedor se convirtió en facilitador³¹. De manera que se redujo extraordinariamente la construcción de viviendas adecuadas para los pobres, y para los grupos más vulnerables, y paralelamente se redujeron los presupuestos nacionales y los fondos públicos disponibles. Los Estados, en cambio, han privilegiado su función de promoción y creación de un entorno propicio destinado a atraer capital e inversión extranjera para operaciones de bienes raíces. Esta nueva función está muy lejos de ser pasiva; se trata de una función activa que entraña crear las condiciones, instituciones y reglamentos destinados a apoyar las actividades financieras³².

28. Persuadidos 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. Se ha llegado a afirmar que las actuales dificultades que tiene Francia en materia de vivienda pueden explicarse en parte por la falta de construcciones suficientes en el último decenio. Pese a que desde 1954 ha estado aumentando el número de propietarios de vivienda en Francia, entre 1989 y 1995 ese incremento fue menor debido a la reducción de los subsidios estatales³³. Asimismo, en Polonia, en los últimos decenios se han recortado diversos subsidios del Gobierno central a la vivienda, hasta decuplicarse durante el período 1995-2004³⁴.

29. En la mayoría de los países en desarrollo, sobre todo los que experimentaron intensos procesos de urbanización en los decenios de 1960 y 1970 (como el Brasil y otros países latinoamericanos), la falta de apoyo del Estado interrumpió los tímidos intentos de establecer sistemas de bienestar social. En la mayoría de los casos, el resultado fue un aumento de la

³⁰ N. Brenner y N. Theodore, "From the "new localism" to the spaces of neoliberalism", *Antipode*, vol. 34, N° 3, 2002.

³¹ J. Doherty y otros, *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era*, Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar (FEANTSA), 2005.

³² *Ibid.*

³³ D. Czischke y A. Pittini, *Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States*, Observatorio Europeo de la Vivienda Social de la CECODHAS, 2007, pág. 49.

³⁴ *Ibid.*, pág. 72.

pobreza y de las construcciones precarias, lo que empeoró las condiciones de vida de los pobres³⁵.

30. No obstante, cabe señalar que pese a que la oferta de viviendas de protección oficial cesó en toda Europa, junto con los cambios en la gobernanza de los sistemas de vivienda y en la aplicación de las políticas de viviendas, los Estados siguieron facilitando la propiedad de la vivienda para los hogares de ingresos más bajos³⁶.

B. Ajustes estructurales

31. Las mismas preferencias en favor de la reducción de la intervención estatal que adoptaron los países desarrollados se fueron introduciendo gradualmente en los países en desarrollo mediante la labor de las organizaciones internacionales, los donantes y otras entidades involucradas que influyeron en sus políticas. Así pues, ya fuese por imitación o por imposición mediante las condiciones de la ayuda o los préstamos, en particular en el contexto de los programas de ajuste estructural, los críticos alegan que los modelos de desarrollo que se fueron imponiendo en muchos países en desarrollo obligaron a los gobiernos a moderar sus actividades relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el de la vivienda³⁷. En Ghana, por ejemplo, se consideró que los programas de ajuste estructural patrocinados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial habían disparado los precios de los bienes inmuebles a niveles inasequibles para una gran parte de la población³⁸.

32. En los años ochenta, cuando el FMI y el Banco Mundial se movilaron para ayudar a la reestructuración de las economías de muchos países en desarrollo a fin de reducirles la deuda, se registró un crecimiento explosivo de barrios marginales que atrajeron no sólo a los pobres que migraban de las zonas rurales, sino también a millones de residentes urbanos desplazados o empobrecidos por el impacto de esos ajustes³⁹.

³⁵ Instrumentos financieros para mejorar el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, XV Asamblea General, MINURVI, 2006.

³⁶ Utilizando como fundamento las estrategias normativas y las iniciativas emprendidas en 12 países, estas características se describieron en J. Lawson y V. Milligan, *International Trends in Housing and Policy Responses*, informe final N° 110, Australian Housing and Urban Research Institute, diciembre de 2007, descargable en http://www.ahuri.edu.au/publications/download/60323_fr.

³⁷ M. Rodwan Abouharb y D. Cingranelli, *Human Rights and Structural Adjustment* (Cambridge University Press, 2007).

³⁸ K. Konadu-Agyemang, "Structural adjustment programs and housing affordability in Accra, Ghana", *Canadian Geographer*, vol. 45, N° 4, 2008, pág. 528.

³⁹ Véase la nota de pie de página 21 *supra*, pág. 404.

33. En América Latina, la construcción de viviendas de protección oficial se vio afectada por enormes reducciones del gasto público. Por ejemplo, entre 1990 y 2000, el déficit de vivienda en la región aumentó de 38 a 52 millones de unidades, lo que 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 total⁴⁰.

34. Existe un vínculo inequívoco entre el aumento de los precios de la vivienda, y los problemas de asequibilidad resultantes, y la demanda de vivienda de protección oficial asequible. Durante sus visitas a los países, el Relator Especial anterior observó la reducción del fondo de viviendas de protección oficial y su repercusión en los sectores más vulnerables de la población. La constante reducción de la vivienda de protección oficial ha dado lugar a largas listas de espera, a que un gran número de personas siga viviendo en condiciones inadecuadas o a repercusiones en sus gastos en otras necesidades como alimentación, vestido y salud.

C. La propiedad de la vivienda como objetivo único y sus consecuencias para otras opciones habitacionales

35. El traspaso al mercado de la responsabilidad de proporcionar vivienda se ha visto acompañado por el criterio de que la propiedad de la vivienda es la mejor opción para todos. Por tal motivo, esta forma de tenencia quedó situada en el centro de todas las políticas de vivienda en la mayoría de los países. Pese a los buenos resultados que ha dado este objetivo para una parte de la población, también ha tenido efectos colaterales negativos.

36. La vivienda social se consideraba parte integrante de la cultura de dependencia del bienestar social, así como la representación de los peores problemas del diseño urbano moderno⁴¹. En la actualidad se entiende por vivienda social, en lo esencial, la vivienda para los pobres y los denominados grupos marginales. Esta idea tiene consecuencias para la programación de políticas y para las opciones de vivienda estatal, así como para las actitudes sociales ante la vivienda social.

37. En algunos países, la venta de viviendas de propiedad social se ha considerado una manera de aumentar el número de propietarios de vivienda y de disminuir el gasto estatal, sobre todo en relación con el mantenimiento. La privatización de la vivienda de protección oficial ha adoptado diversas formas, entre ellas la venta de viviendas de protección oficial alquiladas mediante políticas que reconocen a los ocupantes el derecho de adquirirla (como en el Reino Unido), traspasos de propiedad a entidades sin fines de lucro (como en los Países Bajos y el Reino Unido) y, en algunos casos, a entidades que obtienen pingües ganancias (como en Alemania)⁴².

⁴⁰ Véase la nota de pie de página 35 *supra*.

⁴¹ Véase la nota de pie de página 26 *supra*.

⁴² Véase la nota de pie de página 33 *supra*, pág. 23.

38. También se ha privatizado en mayor escala la vivienda social en países que tenían economías de planificación centralizada y están estableciendo economías de mercado. Según el Banco Mundial, en los países con economías en transición, un número considerable de casas, tal vez por valor de hasta 1.000 billones de dólares, pasó de propiedad pública a manos privadas⁴³. Los efectos de la privatización de la vivienda en la población han sido muy distintos en cada país⁴⁴, pero se han planteado opiniones acerca de que esta privatización demasiado rápida se llevó a cabo sin tener suficientemente en cuenta las consecuencias que tendría para los grupos más vulnerables⁴⁵. En esos mismos países, una financiación más restrictiva de la vivienda social, la privatización de la vivienda y la liberalización de la construcción y de los precios de los servicios públicos ha dado por resultado una disminución de la asequibilidad de la vivienda y de las nuevas construcciones⁴⁶.

39. En los países con economías en transición se ha observado también una creciente comercialización de las asociaciones de propietarios y de las empresas de construcción de viviendas. El efecto de la consiguiente aprobación por estos países de estrategias para evitar riesgos financieros ha sido que la vivienda social ya no constituye una prioridad en la atención de los más desposeídos y de los hogares en riesgo; el veto a los inquilinos carentes de capacidad de crédito y la ejecución de órdenes de desalojo son elementos sintomáticos de este proceso⁴⁷.

40. Junto con la liberalización del sistema financiero, la financiación de la vivienda ha cobrado cada vez más importancia en los países en desarrollo, en los que, en muchos casos, la deuda hipotecaria pendiente rebasa el 10% del PIB (pero es inferior al 20%, lo que sigue siendo bajo en comparación con el 100% en Dinamarca o el 75% en los Estados Unidos)⁴⁸. En fecha tan reciente como 2006, el Banco Mundial todavía mantenía su optimismo respecto de esta evolución de la financiación de la vivienda en los países en desarrollo. A su juicio "parece casi inevitable que se siga liberalizando y ampliando la financiación de la vivienda en los países en

⁴³ Véase la nota de pie de página 8 *supra*.

⁴⁴ Véase R. Yemtsov, *Housing Privatization and Household Wealth in Transition*, Universidad de las Naciones Unidas -Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Trabajo de investigación N° 2007/02, enero de 2007.

⁴⁵ "Dado que la vivienda de protección oficial suele ser la única variante habitacional asequible que existe en el mercado de la vivienda, las gestiones realizadas por los gobiernos centrales y locales para vender prácticamente todo el fondo de viviendas ha tenido extraordinarias consecuencias para los hogares necesitados." (Comisión Económica para Europa, *Housing Finance Systems for Countries in Transition, Principles and Examples*, 2005, pág. 4).

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ Véase la nota de pie de página 37 *supra*.

⁴⁸ Véase la nota de pie de página 6 *supra*, págs. 32 y 33.

desarrollo. El genio se ha escapado de la botella y si se le maneja con prudencia, cabe esperar que conceda enormes beneficios"⁴⁹.

41. Ahora se está revisando ese optimismo, tomando en consideración que los nuevos mercados financieros se han visto perjudicados por las pérdidas incurridas por entidades con partidas poco claras no incluidas en el balance y que las economías más pequeñas han sufrido con la carestía de crédito internacional debido también a su dependencia del capital extranjero para financiar el crecimiento de los mercados financieros internos⁵⁰. El Banco Mundial ahora está sugiriendo que, en los países en desarrollo, las políticas de vivienda para los grupos de ingresos bajos y moderados no deberían tender excesivamente a procurar soluciones encaminadas a promover la propiedad de los ocupantes y que "las familias con ingresos bajos e inestables podrían estar mejor alquilando y no comprando una vivienda que cumpla las normas de seguridad e higiene. Si se otorgan subsidios, deberían destinarse lo mismo para la adquisición (por ejemplo con ayuda para el pago inicial) que para el alquiler (por ejemplo con justificantes del alquiler), y en cualquier caso para unidades nuevas o de uso. En la ley debería existir un equilibrio entre la protección otorgada al prestamista y la otorgada al prestatario, así como entre la del casero y el inquilino. El régimen fiscal no debería favorecer indebidamente la propiedad o el alquiler"⁵¹.

42. Paralelamente a la reducción de la vivienda social, en algunos países desarrollados y países en desarrollo se revisó la legislación de protección de los inquilinos. Por ejemplo, en el Canadá se derogó en Ontario en 1998 la Ley de protección del inquilino y de regulación del alquiler, lo que puede haber causado un incremento en los desalojos⁵². En España, la liberalización de los contratos de alquiler, iniciada en 1985 con la Ley Boyer y continuada en 1994 con la Ley de arrendamientos urbanos, tenía como finalidad dar facilidades a los propietarios para que alquilaran sus viviendas. Sin embargo, esta medida no parece haber sido totalmente productiva ni ha servido como incentivo para el mercado de alquileres, y posiblemente haya ido en contra de la duración asegurada del período de contrato⁵³.

D. La vivienda como mercancía

43. El desinterés por parte del Estado en la gestión de la vivienda social y el cambio en el sentido de que sea el mercado privado exclusivamente el que se ocupe de la oferta de viviendas ha hecho que se considere a la vivienda una simple mercancía que se puede comprar y vender como muchas otras: un objeto de consumo. Al ser considerada una mercancía y un activo

⁴⁹ Véase la nota de pie de página 8 *supra*, pág. 41.

⁵⁰ Véase la nota de pie de página 6 *supra*, pág. 32.

⁵¹ Véase la nota de pie de página 6 *supra*, pág. 33.

⁵² En 2006 se informó en Ontario del desalojo de 66.746 familias de viviendas alquiladas, un aumento del 21% desde 1998 (Instituto Wellesley, comunicación al Examen Periódico Universal, agosto de 2008).

⁵³ A/HRC/7/16/Add.2, párr. 29.

financiero, se han descuidado totalmente otros aspectos del derecho a una vivienda adecuada, lo que ha tenido importantes consecuencias para el goce de los derechos humanos por todos. Los investigadores han señalado que la globalización ha puesto de relieve la idea de que la vivienda es una mercancía⁵⁴.

44. El incremento de los precios de la vivienda y del alquiler es la respuesta normal del mercado a los desequilibrios entre la oferta y la demanda. En teoría, el mercado debe ajustarse mediante un aumento de la oferta y la consiguiente disminución de los precios. Lamentablemente, hay una enorme distancia entre la teoría y la realidad.

45. Cuando se dispone de crédito y aumenta el capital financiero en busca de oportunidades de inversión, la competencia por las parcelas urbanas aumenta, así como el valor de la tierra, de manera que sólo los hogares de más altos ingresos pueden darse el lujo de comprar.

46. El aumento de los precios de la vivienda suele obedecer a diversos factores; especulación con las tierras y las viviendas, renovación urbana, embellecimiento de las ciudades y la creación de las denominadas ciudades de clase mundial que influyen directamente en la asequibilidad de la vivienda en las ciudades. El resultado es crear zonas específicas de la ciudad para uso de los ricos, con todos los servicios y las comodidades que pudieran desearse. Por otra parte, los que no pueden darse el lujo de vivir en esas zonas se ven empujados hacia barrios marginales y viviendas inadecuadas, a vivir en zonas con pocos servicios básicos o carentes de ellos y demasiado lejos de sus medios de subsistencia. Los grupos vulnerables, en particular las mujeres, son las más afectadas porque no se hallan soluciones y con frecuencia 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. 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.

47. Así pues, el aumento de la función de los mercados financieros en la construcción de viviendas e infraestructuras produjo en zonas metropolitanas tan diferentes como Madrid, México D.F. o Santiago una nueva forma de discriminación basada en la posición económica o la clase social⁵⁵. En Chile, el Gobierno admite que sus políticas de vivienda social no fueron realmente tales sino políticas de financiación de la construcción de viviendas baratas. Se había pensado que las nuevas existencias de vivienda serían parte del esfuerzo para mejorar el acceso a la vivienda, ya que las políticas se concibieron y justificaron a fin de reducir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de las familias pobres ayudándolas a mudarse de los asentamientos precarios a nuevas construcciones. Sin embargo, los estudios realizados desde

⁵⁴ P. Marcuse, "Neo-liberal globalization and national housing policy", documento presentado en la Conferencia de la Red Europea de Estudios sobre la Vivienda, 2002.

⁵⁵ Observatorio Metropolitano, *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad* (Madrid, Traficantes de Sueños, 2007).

mediados del decenio de 1990 revelan el resultado opuesto: la nueva vivienda social no fue parte de la solución, sino que más bien creó un nuevo problema: el de los guetos urbanos⁵⁶.

48. Debido a que es un sector que deja pingües ganancias, la vivienda y las tierras han sido objeto de especulación en todas partes del mundo⁵⁷. La especulación contribuye al aumento de los precios y a limitar la asequibilidad.

49. La actual crisis acentúa los problemas de asequibilidad de la vivienda y las tierras en todo el mundo. También es un categórico recordatorio de que la asequibilidad no afecta sólo a los pobres sino también a los grupos de bajos ingresos y cada vez más a los grupos de medianos ingresos. La discrepancia entre el aumento de los ingresos y los precios de la vivienda y del alquiler es fundamental en este contexto, y lleva a muchas familias a temer constantemente la pérdida de sus hogares por el impago del alquiler o de las hipotecas.

50. Evidentemente, en el contexto del desequilibrio entre necesidad y disponibilidad y la falta de capacidad de adquisición, muchos no pueden competir por una vivienda adecuada debido a su situación económica. Es más, la integración de los mercados de financiación de la vivienda en los circuitos generales de las finanzas significa que los distintos propietarios compiten con las empresas multinacionales por la obtención de capital y créditos. La posibilidad de acceso a una vivienda adecuada no debería basarse en una competencia en la que sólo tengan en cuenta los ingresos, ya que, desde el punto de vista de los derechos humanos, se convertiría en una discriminación inadmisibles.

E. Financiación de la propiedad de la vivienda

51. Los gobiernos alentaron a los hogares de bajos ingresos a adquirir su vivienda con la doble idea de aumentar los valores financieros de esas viviendas y lograr que estos hogares dependieran menos de la ayuda estatal. Pese a que esta opción pudo funcionar para proporcionar una mayor seguridad de la tenencia a muchas familias, también trajo consigo un importante efecto colateral: el sector privado otorgó los créditos a hogares que, en circunstancias normales, no habrían cumplido los requisitos para obtener préstamos. Esto significó un aumento del riesgo no sólo para las empresas privadas, sino también para los hogares de bajos ingresos cuya vulnerabilidad a los cambios económicos y financieros se incrementó.

52. Mientras siguieron aumentando los precios de la vivienda, la expectativa de que el aumento de los precios sería mucho mayor que la discrepancia entre los costos de la vivienda y los ingresos dejaba a todo el mundo contento. Uno de los efectos de la globalización en la vivienda guarda relación con la burbuja inmobiliaria que impulsó a *The Economist* a publicar sus índices mundiales del precio de la vivienda en 2002, que abarcaban a 20 países. Algunos observadores calculan que el valor total de la propiedad residencial en los países desarrollados

⁵⁶ A. Rodríguez y A. Sugranyes, "The Emperor's New Clothes: Social Housing Financing Policies in Santiago, Chile", *Civil Society and Social Movements: Building Sustainable Democracies in Latin America*, A. Domike, ed. (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Publicaciones Especiales sobre Desarrollo N° 5, 2008).

⁵⁷ Véase la nota de pie de página 21 *supra*, pág. 417.

aumentó en unos 20 billones de dólares (a más de 60 billones de dólares) entre 2000 y 2003. Los cálculos presentados en *The Economist* dieron a entender que los precios de la vivienda alcanzaron cifras sin precedentes en relación con los ingresos en Australia, Francia, Irlanda, los Países Bajos, Nueva Zelandia, España, el Reino Unido y los Estados Unidos⁵⁸.

53. Como se esperaba, el aumento de los precios no podía continuar indefinidamente. Se pronosticaba la "mayor burbuja de la historia", pero poco o nada hacían los gobiernos para prevenir que ocurriera la crisis⁵⁹. Tan pronto los precios se estancaron, comenzaron a sumarse los problemas hasta desembocar en la crisis hipotecaria y financiera que estamos presenciando⁶⁰.

54. Aunque los Estados fueron partidarios de la adquisición de viviendas mediante hipotecas, a nivel de base se establecieron otras formas de acceso a la propiedad. Por ejemplo, los bancos de desarrollo comunitarios, las cooperativas de ahorro y préstamos, los planes de microfinanciación y otros prestamistas éticos pueden otorgar préstamos a hogares de bajos ingresos para mejorar la vivienda o para que puedan comprar o construir su nueva vivienda. Esos programas pueden aportar una contribución decisiva para mejorar las estrategias de vivienda y medios de subsistencia⁶¹. Este modo de proceder no tiene nada que ver con la idea de la vivienda como un simple medio de valorización para los inversionistas e intermediarios globalizados.

F. Expedición de títulos de propiedad de parcelas y viviendas

55. Otro aspecto de la insistencia de las políticas de vivienda en los mercados financieros ha sido la proliferación de programas de expedición de títulos de propiedad de parcelas en contravención de las normas. Según Hernando De Soto, quien promovió activamente estos programas, uno de los principales motivos del subdesarrollo es la falta de un sistema de registro de la propiedad que facilite el préstamo hipotecario, lo que en consecuencia prohíbe el desarrollo del capital personal y el incremento del valor neto de la tierra y la vivienda⁶².

56. Con los supuestos antes mencionados, los programas de expedición masiva de títulos de propiedad de las parcelas se consideraron la opción preferente para ayudar a los habitantes de barrios marginales. Partiendo de este supuesto, se exportaron a todas partes del mundo los sistemas jurídicos y leyes sobre propiedad de Occidente. Esto contribuyó al impacto de la globalización a que se siguieran legitimando prácticas que dieron por resultado el otorgamiento de patentes, el control, la apropiación y la conversión en mercancía de recursos físicos y

⁵⁸ "The global housing boom", *The Economist*, 16 de junio de 2005.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Véase la nota de pie de página 4 *supra*.

⁶¹ D. Mitlin, Finance for low-income housing and community development, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Environment & Urbanization Brief, N° 16, junio de 2008.

⁶² H. De Soto, *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo* (Nueva York, Basic Books, 2000).

humanos en todo el mundo. Durante los decenios de 1980 y 1990, algunos países, apoyados por las instituciones financieras internacionales, promovieron de esta manera programas encaminados a otorgar títulos de propiedad a habitantes de asentamientos marginales y no estructurados para que pudieran entrar en el mercado. En este contexto, las instituciones crediticias promovieron ampliamente las hipotecas⁶³.

57. Algunos alegan que, para crear y estructurar mercados de vivienda justos, hace falta contar con instrumentos jurídicos y con la participación del Estado para asegurar la existencia de un régimen de derechos de propiedad, un régimen de financiación de la vivienda, un régimen de infraestructura residencial, un régimen regulatorio y un régimen de subsidios a la vivienda. Un régimen eficaz de derechos de propiedad supone un conjunto de normas transparentes, previsibles, no discriminatorias y estables que preserven los derechos de las personas a utilizar, invertir, mantener, arrendar, hipotecar y vender sus tierras y viviendas sin obstáculo alguno y con la plena protección contra medidas arbitrarias de las autoridades⁶⁴. Otros han considerado el proceso de creación de los derechos de propiedad sobre la tierra y la vivienda simplemente como una nueva recolonización que llevará a la reposición de tierras y bienes inmuebles por medios legales oficiales, gracias a lo cual las empresas y los bancos de los países desarrollados se adjudicarán el control de territorios de los países en desarrollo⁶⁵.

58. En su misión de 2003 al Perú, el anterior Relator Especial observó el funcionamiento de los programas de entrega de títulos de propiedad. En el informe sobre su misión, llegó a la conclusión de que la práctica de otorgar títulos de propiedad utilizada por la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), inspirada por la obra de Hernando De Soto y apoyada por el Banco Mundial, era errada cuando se la examinaba en el contexto de las obligaciones del Perú contraídas en virtud de los instrumentos de derechos humanos. Pidió que se revisara esa política y el funcionamiento de instituciones como la COFOPRI para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos. También observó que con esta política se expedían títulos de propiedad a las familias sin asegurarles el acceso al agua, al saneamiento y a la electricidad, sin seguridad para el hogar y la persona ni garantías para la igualdad de derechos de la mujer. Argumentó que esto sólo podía dar un falso sentido de seguridad y que el derecho a la vivienda se concebía sólo en el marco de un derecho a la propiedad estrecho e individualista⁶⁶.

59. En varios estudios de evaluación de los programas masivos de entrega de títulos de propiedad, sobre todo en América Latina, quedó demostrado que la entrega de títulos de

⁶³ Véase H. De Soto, "La protección del derecho de propiedad y la sociedad civil", *La Economía Política de la Reforma Judicial*, E. Jarquin y F. Carrillo Florez (eds.), (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1997); H. De Soto, *El otro sendero* (Nueva York, Basic Books, 2002).

⁶⁴ S. Angel, *Housing Policy Matters: a Global Analysis* (Oxford University Press, 2000).

⁶⁵ S. Andreasson, "Stand and deliver: private property and the politics of global dispossession", *Political Studies*, vol. 54. N° 1 (marzo de 2006), pág. 3.

⁶⁶ E/CN.4/2004/48/Add.1, recuadro 3.

propiedad sin la urbanización ni la integración socioeconómica permite a los mercados funcionar pero no mejora las condiciones de vida de los habitantes de barrios marginales⁶⁷. La cuestión fundamental que interesa a los servicios financieros es que "estos servicios se conciben teniendo en cuenta las dificultades que tienen las familias de bajos ingresos para hacer una buena selección en la generación de ahorros, mientras tratan de equilibrar sus posibles ingresos (préstamos para microempresas), las economías en los gastos, las inversiones en capacidades y relaciones (educación, matrimonio) y las inversiones en valores (incluida la vivienda)". En lugar de desalentar los créditos destinados a sectores de bajos ingresos, los servicios financieros deberían tener más "flexibilidad para apoyar esta complejidad"; es más, deberían basarse en las necesidades concretas de las personas a quienes vayan dirigidos⁶⁸.

G. Discriminación en el acceso a la vivienda

60. La discriminación en la esfera de la vivienda adecuada puede ser 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. Las prácticas de otorgamiento de préstamos pueden discriminar contra determinados grupos como los nómadas, las minorías, los migrantes y las mujeres.

61. Los miembros de grupos minoritarios que tratan de comprar viviendas pueden ser objeto de discriminación, por ejemplo, por parte de las instituciones de préstamos hipotecarios. Es posible que se les niegue la igualdad de acceso al capital (ya que hay menos probabilidades de que obtengan la financiación de una hipoteca) o reciban condiciones menos favorables en su hipoteca, si la obtienen.

62. Algunos estudios realizados en los Estados Unidos muestran diferencias en la denegación de préstamos por motivo de raza. En cuanto a la discriminación en las condiciones de préstamo, como se analizó *supra* en la descripción de las hipotecas de alto riesgo, los prestamistas siempre han tenido en la mira a las comunidades minoritarias y de bajos ingresos, a personas que, de otro modo, podrían considerarse de muy alto riesgo para un préstamo convencional. Debido a su menor capacidad crediticia, a menudo se les cobran tipos de interés mucho más altos. Según datos de la Reserva Federal, cerca del 46% de los hispanos y del 55% de los afroamericanos que obtuvieron hipotecas en 2005 han tenido que aceptar préstamos con intereses más altos frente a un 17% de blancos y asiáticos. Un típico prestatario de alto riesgo se vio obligado a pagar 5.222 dólares más durante los primeros cuatro años de una hipoteca de 166.000 dólares

⁶⁷ G. Riofrio, "Why have families mortgaged so little?", documento presentado en el taller sobre Perspectivas de política comparadas sobre la reforma del mercado de tierras urbanas en América Latina, África meridional y Europa oriental, organizado por el Instituto Lincoln, julio de 1998; J. Calderón Cockburn, *Análisis comparativo de la población beneficiaria y la no beneficiaria por el Plan Nacional de Formalización*, informe de investigación, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú, 2001.

⁶⁸ Véase la nota de pie de página 61 *supra*.

que otro con una hipoteca normal. Al cabo de treinta años, este prestatario pagaría 35.874 dólares más en pago de intereses⁶⁹.

63. Aunque esos datos se podrían explicar, al menos parcialmente, por las disparidades étnicas entre los ingresos, otras fuentes confirman que hay cinco veces más probabilidades de que un afroamericano reciba un préstamo de alto riesgo que un blanco, aunque cumpla todos los requisitos para un préstamo a un tipo de interés más bajo⁷⁰. El porcentaje de préstamos de alto riesgo para la adquisición de vivienda por raza era 52,44% para familias afroamericanas, 40,66% para familias hispanas y 22,2% para familias blancas no hispanas⁷¹. Es obvio que esas diferencias colocan a estos grupos en una situación mucho más vulnerable cuando se produce una crisis como la actual.

64. En España, donde según la información presentada por el Consejo General del Poder Judicial se calcula que el porcentaje de embargos aumentará durante 2009 hasta un 194% respecto de 2007⁷², los migrantes de América Latina se verán especialmente afectados por la crisis. Se calcula que unas 180.000 familias originalmente de América Latina, se encuentran en riesgo de morosidad debido a que no pueden pagar los elevados intereses de sus hipotecas⁷³.

65. En este contexto, la práctica de los llamados préstamos leoninos ha repercutido también desproporcionadamente en algunas categorías de la población⁷⁴. Los préstamos leoninos se caracterizan por tipos de interés o comisiones sumamente elevados y por cláusulas abusivas e innecesarias que no favorecen al prestatario y que incluyen pagos de liquidación o seguro de reintegro de créditos de una sola prima, cuantiosos recargos por pago anticipado y garantía que no tiene en cuenta la capacidad de reembolso del prestatario⁷⁵.

66. Se ha dicho que las prácticas de préstamos leoninos incluyen características como condiciones de préstamo ilógicas e injustificables y conducta abiertamente fraudulenta que aumenta al máximo las repercusiones financieras destructivas que tienen las estrategias de mercadeo inapropiadas y las cláusulas de los préstamos para los consumidores. Lo más

⁶⁹ K. Ernst, D. Bocian y W. Li, *Steered Wrong: Brokers, Borrowers, and Subprime Loans*, Center for Responsible Lending, 2008.

⁷⁰ E. Warren y A. Warren Tyagi, *The Two-Income Trap: Why Middle-Class Mothers and Fathers are Going Broke* (Nueva York, Basic Books, 2003).

⁷¹ Center for Responsible Lending, *Updated Projections of Subprime Foreclosures in the United States and Their Impact on Home Values and Communities*, CRL Issue Brief, agosto de 2008.

⁷² *El Poder Judicial alerta de que los embargos de pisos crecerán hasta un 200 por ciento*, Información.es, 7 de diciembre de 2008.

⁷³ *Imigrantes protestam em Madri*, Último Segundo, Brasil, descargable en http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2008/10/13/imigrantes_protestam_em_madri_2044281.html.

⁷⁴ J. H. Carr. y L. Kolluri, "Predatory lending: an overview", Fundación Fannie Mae, 2001.

⁷⁵ *Ibíd.*

importante es que también se considera que incluyen la comercialización orientada a hogares sobre la base de su raza, origen étnico, edad o sexo u otras características personales que nada tienen que ver con su solvencia⁷⁶. Así pues, los préstamos leoninos constituyen préstamos discriminatorios por naturaleza y deben ser prohibidos.

H. La seguridad de la tenencia, los desalojos y la falta de vivienda

67. La seguridad de la tenencia, tanto para los propietarios como para los prestamistas, se ha visto profundamente afectada por la crisis. En algunos casos, se ha embargado la segunda vivienda, pero en la mayoría de los casos, el embargo ha significado la pérdida del único lugar de residencia de una familia, que ha quedado sin hogar o viviendo en condiciones inadecuadas. En algunos casos se ha informado de un incremento de los "asentamientos de tiendas de campaña" y campamentos, por lo visto como resultado directo de los embargos⁷⁷.

68. También se han producido embargos en unidades de vivienda arrendadas. En algunos casos, los inquilinos ni siquiera sabían que el casero se encontraba en proceso de embargo y se vieron desalojados de su vivienda sin previo aviso o con poco tiempo de antelación.

69. Es importante comprender los efectos de un embargo, o desalojo, para una familia. Coloca a las personas en situaciones más difíciles y las obliga a vivir en condiciones inadecuadas y repercute en su capacidad para hacer frente a nuevas penurias, en particular cuando se quedan sin hogar. Es mucho más difícil mantener el empleo cuando se tiene dificultad para utilizar agua corriente y servicios básicos y de saneamiento. Hace falta un gran esfuerzo para protegerse de las inclemencias del tiempo y hacer frente a demandas administrativas, reubicar las pertenencias y mantener una dirección postal donde se les pueda localizar. En algunos casos, al no tener una dirección permanente quedan excluidos de determinados tipos de ayuda o se les niegan determinados derechos civiles y políticos, como el derecho al voto.

70. Cuando se produce un embargo, a muchas familias no les quedan ahorros, lo que impide que puedan pagar el depósito de garantía de alquiler. Aun en el caso de poder pagar el depósito de garantía, se considera que tienen menos capacidad para pagar sus deudas o el pago de una hipoteca y, por consiguiente, no cumplen los requisitos para firmar un nuevo contrato de alquiler⁷⁸.

71. Los efectos del desalojo y la falta de vivienda pueden ser devastadores en particular para las mujeres y los niños, como lo es la realidad de tener que vivir con el temor constante al

⁷⁶ *Ibíd.*

⁷⁷ CBS News ha informado de la existencia de "asentamientos de tiendas de campaña" en Seattle, Portland, Fresno, Columbus y Chattanooga. También existen campamentos en Seattle, San Diego y en Columbus, Ohio, en Santa Barbara y Fresno en California. Véase también <http://www.msnbc.msn.com/id/26776283/>.

⁷⁸ J. Carr, "Understanding the Foreclosure Crisis: Don't Believe the Hype!", discurso ante la Convención Nacional Anual de la National Association for the Advancement of Colored People, 14 de julio de 2008.

desalojo. La falta de vivienda tiene repercusiones especialmente negativas para esos grupos. La discriminación contra la mujer puede recrudecerse cuando se ve forzada al desalojo y a no tener dónde vivir. El anterior Relator Especial realizó diversos estudios sobre la mujer y la vivienda adecuada y llegó a la conclusión de que las mujeres son las más castigadas por los desalojos, ya que, en muchos casos, las personas se ven obligadas a vivir en lugares apartados y en condiciones inadecuadas sin seguridad de tenencia, sin servicios básicos y sin acceso a la escuela, a los servicios públicos y al empleo. Cuando las familias se trasladan a lugares donde no tienen medios de subsistencia, los hombres tienden a migrar y dejan a las mujeres encargadas de velar por el sostén de la familia. Otro de los resultados de los desalojos forzosos es que las mujeres afrontan más dificultades que antes para atender a sus familias⁷⁹.

72. 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. Los niños afectados hablan de la violencia, el pánico y la confusión que causan los desalojos y de la dolorosa experiencia de dormir y vivir en descampado. También están las dificultades de restablecer una vida normal y adaptarse a las frecuentes rupturas de las relaciones familiares como consecuencia del estrés y los problemas económicos que se derivan de la falta de vivienda.

73. Además del trauma físico y psicológico que causan el desalojo y la falta de vivienda, las familias, especialmente las mujeres y los niños, pierden sus sistemas de apoyo a los que estaban acostumbrados y sus relaciones con una comunidad. La ruptura de estos vínculos sociales y la pérdida de estabilidad traen consigo muchos problemas de otra índole.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

74. La Relatora Especial teme, considerando la información y el análisis precedentes, que la crisis financiera siga causando muchos problemas económicos y financieros internos e internacionales, incluso nuevas bancarrotas y repercusiones en los sectores de la vivienda afectados por la industria de inversiones financieras.

75. La Relatora Especial está convencida de que la actual crisis ofrece también la posibilidad de reflexionar y analizar la manera de mejorar los sistemas, las políticas y los programas de vivienda, de manera de asegurar una vivienda adecuada para todos y confía en que el Consejo de Derechos Humanos analice todas las cuestiones planteadas en el presente informe.

76. El examen ulterior de la distinción entre derechos de propiedad y el derecho a una vivienda adecuada, que abarca características comunes y distintas, puede resultar útil para ayudar al Consejo a examinar la manera en que podría seguir mejorándose el goce del derecho a una vivienda adecuada.

⁷⁹ El Relator Especial anterior celebró consultas regionales sobre la mujer y la vivienda que presentó en tres documentos al respecto: E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43, E/CN.4/2006/118. Para más detalles consulte <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm>.

- 77. Los retos que plantea la crisis y la diversidad de problemas que se plantean en el presente informe obligarán a continuar el análisis; por su parte, la Relatora Especial seguirá vigilando la situación. No obstante, la Relatora Especial tiene a bien proponer algunas recomendaciones preliminares que somete a consideración del Consejo de Derechos Humanos.**
- 78. Todos los agentes involucrados en el sector de la vivienda deberían reconocer plenamente los múltiples aspectos de la vivienda, que es mucho más que un simple activo financiero y tiene grandes implicaciones para la persona, la comunidad y la sociedad en su conjunto.**
- 79. El derecho a una vivienda adecuada debería integrarse plenamente en todas las políticas, proyectos y actividades relacionados con la vivienda, en particular los formulados por las autoridades públicas. Todas las entidades públicas y privadas que tienen intereses en la vivienda deberían reconocer el derecho a una vivienda adecuada y tenerlo en cuenta en la labor que realizan.**
- 80. Los Estados deberían cerciorarse de la coherencia en la adopción de decisiones, tanto a nivel nacional como internacional a todos los niveles y en relación con todos los organismos públicos y las entidades pertinentes. Los Estados deberían procurar que sus actividades tendientes a mejorar el goce de los derechos humanos y el derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo, las decisiones que adopte el Consejo de Derechos Humanos sobre la vivienda adecuada deberían ser reconocidas, coordinadas y apoyadas por las que se adopten en ONU-Hábitat o en las instituciones financieras internacionales.**
- 81. La actividad del Estado debería poner de manifiesto el reconocimiento de que el valor de la vivienda no está vinculado a la inversión personal de una familia sino que depende también de un gran número de factores externos, entre ellos las inversiones públicas en infraestructura, los servicios básicos relacionados con ésta, así como el medio ambiente, la comunidad y la seguridad con los que está vinculada esa vivienda, para asegurar que la sociedad desempeñe su función y al mismo tiempo tenga un interés legítimo en el valor de la vivienda, para lo cual hace falta un reglamento apropiado.**
- 82. La crisis económica mundial, e incluso la recesión en muchos países, puede dar lugar a una reducción de los ingresos para algunos sectores de la población, lo que hará aún más necesario que haya viviendas asequibles. Por eso, los Estados deberían adoptar de inmediato todas las medidas necesarias para aumentar la disponibilidad de opciones de vivienda adecuada.**
- 83. Los Estados deberían apoyar el acceso a la vivienda adecuada con medidas como la promoción de alternativas a la hipoteca privada y sistemas de vivienda basados en la propiedad y crear nuevos mecanismos financieros capaces de garantizar la mejora de las condiciones de vida y de vivienda para la mayoría de la población del mundo, algo que no han podido lograr los mecanismos existentes. No debería reducirse el gasto público en vivienda. Por el contrario, habrá que aumentar los fondos públicos destinados a la vivienda y a la construcción de viviendas sociales a fin de buscar solución a los efectos de la crisis en las personas más vulnerables.**

84. En algunos países, la propiedad de la vivienda se ha considerado tradicionalmente la forma más segura de tenencia y el alquiler, la menos segura debido a las grandes posibilidades de desalojo. Los últimos acontecimientos demuestran a las claras que la propiedad de la vivienda es una forma segura de dominio pleno sólo en determinadas circunstancias, en particular cuando se cuenta con medios financieros suficientes, sostenibles y estables para lograrlo. El alquiler podría ser una forma más segura si existiese una legislación adecuada que protegiese a los inquilinos contra los desalojos abusivos y facilitase un mayor acceso a modalidades de alquiler asequible, controlado y subsidiado.

85. Los Estados deberían asegurarse de que las instituciones financieras y los reglamentos tengan en cuenta las vulnerabilidades y las capacidades de pago limitadas de las familias de bajos ingresos. Sería conveniente que se crearan servicios financieros para los grupos de bajos ingresos, en consulta con estos grupos que son los más llamados a determinar su propia capacidad de pago, y se procurara establecer sistemas que atiendan realmente a sus necesidades.

86. Los Estados deberían reconocer que los mercados por sí solos son incapaces de lograr la vivienda adecuada para todos. Hace falta que los Estados establezcan un reglamento eficaz y una vigilancia constante de las actividades del sector privado, incluidas las empresas financieras y de construcción.

87. En determinadas circunstancias, los Estados deberían considerar la posibilidad de intervenir en el mercado, por ejemplo, mediante políticas equitativas sobre el uso de la tierra, la financiación pública y la oferta de viviendas, un régimen de alquileres apropiado y el fortalecimiento de la seguridad de la tenencia legítima. La consagración en la legislación pertinente del derecho a una vivienda adecuada ayudará a garantizar que el Estado desempeñe la función que le corresponde en el sector de la vivienda.

88. Los Estados deberían adoptar medidas de mitigación para atenuar los efectos de los embargos y de la crisis, por ejemplo, en casos de desalojo de inquilinos debido a un embargo o al impago de alquileres a causa de la crisis económica. Los Estados deberían, en particular, hacer todo lo que esté a su alcance para prevenir la falta de vivienda que obliga a las familias a hacinarse en viviendas inadecuadas y que repercute en detrimento del ejercicio por parte de las personas, las familias y las comunidades, de los derechos humanos, que incluyen el acceso a la educación, al trabajo y a un nivel de vida adecuado.

89. Los Estados deberían velar por que se aplique un reglamento adecuado a las actividades financieras internacionales a fin de evitar futuras crisis financieras y sus consiguientes efectos en los derechos humanos y la vivienda adecuada.

90. Los Estados deberían adoptar medidas internas e internacionales para controlar la especulación con la vivienda y las hipotecas. Deberían proteger, en particular, el derecho de la población a la vivienda estableciendo mecanismos de vigilancia encaminados a reglamentar las actividades de las empresas privadas: prohibir los préstamos leoninos, la rapacidad de determinados grupos, las prácticas de crédito discriminatorias, etc., cuyo resultado es la denegación del derecho a una vivienda adecuada.

91. Las penurias económicas traen consigo el riesgo de causar una ola de desinversión en la vivienda; sin embargo, es fundamental tanto por razones sociales como económicas, que se produzca, en cambio, una inversión masiva en la vivienda. Los Estados deberían reaccionar con la misma prontitud y eficacia que lo hicieron para apuntalar el sistema financiero internacional a fin de abordar la crisis de la vivienda en todo el mundo, de manera que cumplan con su obligación de proteger el derecho de todos a una vivienda adecuada.
