



Asamblea General

Distr. general
18 de enero de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

34º período de sesiones

27 de febrero a 24 de marzo de 2017

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 una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe temático 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 conformidad con la resolución 31/09 del Consejo de Derechos Humanos.

El informe se centra en la “financiarización de la vivienda” y sus repercusiones en los derechos humanos. En él se examinan los cambios estructurales que se han producido en los últimos años y que han dado lugar a que una enorme cantidad de capital mundial se haya invertido en la vivienda considerada como una mercancía, como garantía de los instrumentos financieros que se comercializan en los mercados mundiales y como medio de acumulación de riqueza. En el informe se evalúa el efecto de esos cambios históricos en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada y se señala un marco apropiado de derechos humanos para que los Estados los aborden. También se examina la función de la legislación nacional e internacional en esa esfera y la aplicación de los principios relativos a las empresas y los derechos humanos.

El informe concluye con un examen de las respuestas de política de los Estados a la financiarización de la vivienda y con la formulación de algunas recomendaciones para que se adopten estrategias más coherentes y eficaces a fin de asegurar que las medidas de las instituciones y los agentes financieros mundiales sean compatibles con el acceso a la vivienda para todos de aquí a 2030. La Relatora Especial sugiere que el camino a seguir consiste en que los Estados redefinan su relación con los inversores privados y las instituciones financieras internacionales y reformen la gobernanza de los mercados

GE.17-00770 (S) 070217 080217



* 1 7 0 0 7 7 0 *

Se ruega reciclar



financieros, de manera que, en lugar de considerar la vivienda como una mercancía valiosa fundamentalmente como activo para la acumulación de riqueza, se reivindique la vivienda como un bien social y se garantice así el derecho humano a un lugar para vivir en condiciones de seguridad y dignidad.

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

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción: la financiarización de la vivienda.....	4
II. Marco normativo de los derechos humanos	6
III. Consecuencias de la financiarización de la vivienda en los derechos humanos	8
A. Orígenes históricos de la financiarización de la vivienda	8
B. Efectos del exceso de capital mundial	9
C. Vivienda deshumanizada: del uso social al valor como mercancía	11
D. Creación de desigualdad y exclusión	13
E. Renuncia de la gobernanza y la rendición de cuentas	14
IV. La financiarización de la vivienda en las economías en desarrollo y emergentes	15
V. Falta de acceso a la justicia, de recursos eficaces y de rendición de cuentas	17
A. Tratados de inversión.....	18
B. Tribunales nacionales	19
C. Las empresas y los derechos humanos.....	21
VI. Respuestas de política a la financiarización de la vivienda	22
VII. Conclusiones y recomendaciones: el camino a seguir.....	24

I. Introducción: la financiarización de la vivienda

1. La creciente función y la posición dominante sin precedentes de los mercados financieros y las empresas en el sector de la vivienda se denomina ahora generalmente “financiarización de la vivienda”¹. El término tiene varios significados. En el presente informe, la “financiarización de la vivienda” se refiere a los cambios estructurales en los mercados de la vivienda y financieros y en la inversión mundial que han dado lugar a que la vivienda se considere una mercancía, una forma de acumulación de riqueza y a menudo una garantía de los instrumentos financieros que se comercializan y venden en los mercados mundiales. El término se refiere a la forma en que la inversión de capital en la vivienda desconecta cada vez más a la vivienda de su función social de provisión de un lugar para vivir en condiciones de seguridad y dignidad y, por lo tanto, socava la efectividad del derecho a la vivienda como un derecho humano. Se refiere a la forma en que los mercados de la vivienda y financieros se desentienden de las personas y las comunidades y a la función que la vivienda desempeña en el bienestar de estas.

2. Los mercados de la vivienda e inmobiliario han sido transformados por el sector financiero corporativo, como los bancos, los seguros y los fondos de pensiones, los fondos de cobertura, las empresas de capital riesgo y otros tipos de intermediarios financieros con enormes cantidades de capital y exceso de liquidez. El sistema financiero mundial ha crecido de manera exponencial y actualmente supera con mucho la denominada economía “productiva” real en lo que respecta a los grandes volúmenes de riqueza, en los que la vivienda representa una parte importante de ese crecimiento.

3. La vivienda y la propiedad inmobiliaria comercial se han convertido en el “producto de elección” de las finanzas corporativas, y las empresas y los fondos financieros se están apropiando de la vivienda y los bienes inmuebles en muchas ciudades a un ritmo impresionante. El valor de los bienes inmuebles a nivel mundial es de unos 217 billones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa casi el 60% del valor de todos los activos mundiales, y los bienes inmuebles residenciales suponen el 75% del total². En el transcurso de un año, desde mediados de 2013 a mediados de 2014, la compra por las empresas de grandes propiedades en las 100 principales ciudades receptoras de todo el mundo pasó de 600.000 millones de dólares a 1 billón de dólares³. La vivienda es un elemento central de una histórica transformación estructural de la inversión mundial y las economías del mundo industrializado que tiene profundas consecuencias para quienes necesitan una vivienda adecuada.

4. En las “ciudades a cubierto de riesgos”, que son el principal destino del capital mundial que busca refugio seguro para las inversiones, los precios de la vivienda han aumentado a niveles que la mayoría de sus habitantes no pueden permitirse, y han creado enormes aumentos de la riqueza de los propietarios en las zonas selectas y excluido a los hogares de ingresos moderados y bajos del acceso a la propiedad o al alquiler de la vivienda debido a los precios inasequibles. Los hogares se ven empujados a la periferia de las zonas urbanas, donde los empleos y los servicios son escasos.

¹ Véase Manuel Aalbers, *The Financialization of Housing: A political economy approach* (Londres y Nueva York, Routledge, 2016) y Radhika Balakrishnan, James Heintz y Diane Elson, *Rethinking Economic Policy for Social Justice: The radical potential of human rights* (Londres y Nueva York, Routledge, 2016), pág. 85.

² Savills World Research, “Around the world in dollars and cents: what price the world? Trends in international real estate trading”, 2016, págs. 4 y 5. Puede consultarse en www.savills.co.uk/research_articles/188297/198669-0.

³ Saskia Sassen, “The global city: enabling economic intermediation and bearing its costs”, *City & Community*, vol. 15, núm. 2 (junio de 2016), pág. 105.

5. En otros lugares, la financiarización está relacionada con la ampliación del crédito y la deuda contraída por los hogares vulnerables a las prácticas de concesión de préstamos con condiciones abusivas y con la inestabilidad de los mercados, cuyo resultado es la precariedad sin precedentes de la vivienda. Los mercados de la vivienda financiarizada han causado desplazamientos y desalojos a una escala sin precedentes: en los Estados Unidos de América, en el transcurso de cinco años, se produjeron más de 13 millones de ejecuciones hipotecarias que dieron lugar al desahucio de más de 9 millones de hogares⁴. En España, más de medio millón de ejecuciones hipotecarias entre 2008 y 2013 dieron lugar a más de 300.000 desahucios⁵. Entre 2009 y 2012 se produjeron en Hungría más de 1 millón de ejecuciones hipotecarias⁶.

6. En muchos países del Sur, donde la mayoría de los hogares tienen pocas probabilidades de acceder al crédito formal, los efectos de la financiarización se experimentan de manera diferente, pero con un denominador común: la desvirtuación de la vivienda y el suelo como bienes sociales en favor de su valor como producto para la acumulación de riqueza, lo que da lugar a desalojos y desplazamientos generalizados. Los asentamientos informales son a menudo reemplazados por residencias de lujo y locales comerciales de gama alta⁷.

7. Aunque se ha escrito mucho sobre la financiarización de la vivienda, a menudo ese tema no se ha considerado desde el punto de vista de los derechos humanos. En los procesos de adopción de decisiones y evaluación de las políticas relativas a la vivienda y las finanzas no se hace referencia a la vivienda como un derecho humano. Las cuestiones relativas a las empresas y los derechos humanos han recibido cierta atención en los últimos años. Sin embargo, el sector de la vivienda y los bienes inmuebles —que es el mayor sector empresarial con muchas de las más graves repercusiones en los derechos humanos— parece haber sido ampliamente ignorado.

8. Sería conveniente elaborar un informe sobre el tema a medida que los Estados emprenden la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para alcanzar la meta 11.1 consistente en asegurar de aquí a 2030 el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, es esencial examinar el papel de las finanzas internacionales y de los agentes financieros en los sistemas de vivienda. Ello ayudará a determinar y abordar de manera más eficaz las pautas de exclusión sistemática, a fin de asegurar una mayor rendición de cuentas en materia de derechos humanos en las cuestiones de desplazamientos, desalojos, demoliciones y falta de vivienda, así como la participación de todos los agentes pertinentes en la efectividad del derecho a una vivienda adecuada.

9. La instauración de la rendición de cuentas en materia de derechos humanos en el marco de un complejo sistema financiero en el que los propios Gobiernos son responsables, y en el que hay billones de dólares en activos, puede parecer una tarea de enormes proporciones. Sin embargo, la comunidad mundial no puede permitirse echarse atrás ante la

⁴ Saskia Sassen, "Finance as capability: good, bad, dangerous", 2014, págs. 5 y 6. Puede consultarse en <http://arcade.stanford.edu/occasion/finance-capability-good-bad-dangerous>.

⁵ Observatorio de los derechos económicos, sociales y culturales y plataforma de afectados por la hipoteca, "Emergencia habitacional en el Estado español: la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos" (diciembre de 2013), pág. 12. Puede consultarse en http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/12/2013-Emergencia-Habitacional_Estado_Espanyoldef.pdf.

⁶ Saskia Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy* (Cambridge, Massachusetts y Londres, Harvard University Press, 2014), pág. 48.

⁷ Stanley D. Brunn, Maureen Hays-Mitchell y Donald J. Zeigler, eds., *Cities of the world: world regional urban development*, 5ª ed. (Plymouth, Rowman & Littlefield Education, 2012), pág. 446.

complejidad de la financiarización⁸. El presente informe pretende adentrarse en la complejidad y la opacidad de las finanzas en relación con la vivienda para exponer la importancia fundamental y la necesidad del paradigma de derechos humanos en múltiples niveles, desde el internacional hasta el local.

10. El informe se basa en la importante labor realizada por la anterior Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda. En su informe de 2012 sobre la repercusión de las políticas de financiación en el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza (A/67/286) la Relatora advirtió de las nuevas tendencias hacia la financiarización de la vivienda, alentadas por el abandono por los Estados de los programas de vivienda social y la mayor dependencia de las soluciones ofrecidas por el mercado privado. La Relatora Especial documentó los intentos de los Estados de basarse en el mercado privado y en la propiedad de la vivienda, lo que aumenta la desigualdad y desatiende las necesidades de vivienda de los grupos con bajos ingresos y marginados. Más trascendente aún, la Relatora pidió que se produjera un cambio de paradigma que hiciera que la vivienda fuese nuevamente reconocida como un derecho humano fundamental, y no como una mercancía. El presente informe retoma ese desafío.

II. Marco normativo de los derechos humanos

11. El derecho a una vivienda adecuada es, en esencia, el derecho a tener un lugar donde vivir con dignidad y seguridad. Es interdependiente respecto de otros derechos humanos, en particular el derecho a la igualdad y a la no discriminación y el derecho a la vida (véase A/71/310). Las medidas de los Estados en relación con los agentes financieros y los sistemas de vivienda deben evaluarse contrastándolas con estos valores fundamentales de derechos humanos.

12. Las instituciones financieras y los mercados internacionales y nacionales son creados y mantenidos por los Gobiernos y deben rendir cuentas respecto del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados. Millones de ejecuciones hipotecarias, desalojos y desplazamientos y más de 1.000 millones de personas que viven en condiciones de vivienda manifiestamente inadecuadas, así como la falta de vivienda en todo el mundo, muestran, entre otras cosas, la incapacidad de los Estados y de la comunidad internacional para gestionar la interacción entre los agentes financieros y los sistemas de vivienda de conformidad con el derecho a una vivienda adecuada. La falta de una vigilancia efectiva de los derechos humanos o de rendición de cuentas en esa esfera también muestra la subestimación por parte de los Gobiernos, de los órganos nacionales e internacionales de derechos humanos, de los tribunales nacionales, de los abogados y los defensores de la función que el derecho nacional, regional e internacional de los derechos humanos puede desempeñar como marco tanto para la regulación de los agentes financieros como para la participación de los sistemas financieros en la efectividad del derecho a la vivienda.

13. Las obligaciones de derechos humanos de los Estados se clasifican habitualmente sobre la base de una división tripartita de las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. Los Estados deben respetar el derecho a la vivienda absteniéndose de adoptar cualquier medida que pueda vulnerar ese derecho, proteger a las personas y a las comunidades contra las vulneraciones del derecho a la vivienda por terceros y hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada utilizando para ello el máximo de los recursos de que dispongan, con miras a lograr progresivamente su plena efectividad por todos los medios apropiados, entre otros y en particular mediante la adopción de

⁸ Véase Saskia Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy* (Cambridge, Massachusetts y Londres, Harvard University Press, 2014).

medidas legislativas⁹. La obligación de hacer efectivo el derecho a la vivienda incluye la adopción y aplicación, en colaboración con las partes interesadas, de estrategias para la efectividad del derecho a la vivienda que precisen las responsabilidades y las funciones de todos los niveles de gobierno, las instituciones y los agentes privados, con objetivos, plazos, mecanismos de rendición de cuentas, asignaciones presupuestarias apropiadas y medidas para garantizar el acceso a la justicia¹⁰.

14. Las obligaciones tripartitas de los Estados en relación con la gestión de los mercados financieros y la regulación de los actores privados se interpretan a menudo de manera demasiado limitada. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, las obligaciones de los Estados en relación con la inversión privada en la vivienda y la gobernanza de los mercados financieros van mucho más allá de una concepción tradicional de la obligación de meramente prevenir que agentes privados vulneren activamente los derechos. El supuesto, respaldado por el neoliberalismo, de que los Estados simplemente deben permitir que los mercados funcionen con arreglo a sus propias normas, con sujeción únicamente al requisito de que los agentes privados “no causen daño” y no vulneren los derechos de los demás, sencillamente no está en conformidad con la importante obligación de dar efectividad al derecho a una vivienda adecuada por todos los medios apropiados, incluidas medidas legislativas.

15. El Estado debe regular, dirigir e intervenir ante el mercado privado y los agentes financieros, no solo para asegurarse de que no vulneren explícitamente los derechos, sino también para garantizar que las normas que rigen su funcionamiento y sus acciones sean compatibles con la efectividad del derecho a una vivienda adecuada. Los Estados están obligados en virtud de las normas internacionales de derechos humanos a garantizar que los inversores privados respondan a las necesidades de los ciudadanos de tener una vivienda segura y asequible en lugar de ocuparse únicamente de los ricos o de comprar viviendas simplemente para dejarlas vacías.

16. El cumplimiento por el Estado de la efectividad del derecho a una vivienda adecuada debe evaluarse en última instancia en relación con las circunstancias de los titulares de derechos. El marco de derechos humanos para abordar la financiarización de la vivienda debe cuestionar la forma en que la rendición de cuentas respecto de las necesidades de las comunidades y las obligaciones de derechos humanos de los Gobiernos ha sido sustituida por la rendición de cuentas respecto de los mercados y los inversores. Deben establecerse mecanismos para que los titulares de derechos sean plenamente escuchados y participen en las decisiones que les afectan. Los Estados deben velar por que las instituciones financieras y los inversores respondan a las necesidades de las comunidades marginadas, actuar de manera compatible con la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada y proporcionar procedimientos de denuncia y acceso a recursos efectivos¹¹.

17. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y de la obligación de proveer¹². En el contexto de la relación fundamental entre la vivienda y los mercados financieros, la articulación de la obligación de cumplimiento que tiene el Estado no solo para proporcionar

⁹ Véase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 1.

¹⁰ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párrs. 11 a 15.

¹¹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comunicación núm. 2/2014, *I.D.G. c. España*, dictamen aprobado el 17 de junio de 2015, y observación general núm. 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto. Véase también Balakrishnan, Heintz y Elson, *Rethinking Economic Policy for Social*, págs. 96 y 97.

¹² Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones generales núm. 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, párr. 15, y núm. 13 (1999) sobre el derecho a la educación, párr. 46.

vivienda cuando sea necesario sino también para facilitar la aplicación del derecho a la vivienda es útil para captar el amplio espectro de las obligaciones de los Estados de velar por que los mercados financieros y las acciones de los inversores privados favorezcan la efectividad del derecho a una vivienda adecuada.

18. Además de los requisitos más evidentes en el marco de los derechos humanos de, por ejemplo, asegurar que los constructores de viviendas ejerzan la debida diligencia, cumplan las normas de seguridad y adopten políticas de no discriminación, también se puede exigir a los Estados que velen por que la inversión en vivienda obedezca a una estrategia de vivienda basada en los derechos y tenga el objetivo de garantizar una vivienda adecuada para todos de aquí a 2030. A los agentes privados se les puede exigir que adopten medidas concretas para garantizar el acceso al crédito para las familias desfavorecidas y para atender las necesidades de los habitantes de los asentamientos informales, las mujeres, los migrantes y las personas con discapacidad. La obligación de los Estados de facilitar el ejercicio del derecho a la vivienda mediante el establecimiento de una estrategia coherente en los planos nacional e internacional con funciones y responsabilidades claramente determinadas es fundamental para cumplir los compromisos contraídos por los Estados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la Nueva Agenda Urbana.

III. Consecuencias de la financiarización de la vivienda en los derechos humanos

A. Orígenes históricos de la financiarización de la vivienda

19. La financiarización de la vivienda tiene su origen en el neoliberalismo, la desregulación de los mercados inmobiliarios y los programas de ajuste estructural impuestos por las instituciones financieras y convenidos por los Estados. También está vinculada a la internacionalización de los acuerdos de comercio e inversión que, como se indica más adelante, hacen que las políticas de vivienda de los Estados respondan ante los inversores en lugar de ante los derechos humanos. La financiarización de la vivienda también es el resultado de cambios importantes en la manera en que se proporciona crédito para la vivienda y, más concretamente, de la aparición de los “títulos con garantía hipotecaria”.

20. Antes de que apareciesen los títulos con garantía hipotecaria en la década de 1980, la concesión de créditos para la compra de una vivienda era en general una relación individual contractual entre un prestamista, normalmente un banco o una institución de ahorro y préstamo, y un solo acreedor o propietario. Los títulos con garantía hipotecaria se promovieron como medio de atraer a prestamistas adicionales al mercado hipotecario reduciendo la dependencia de las instituciones financieras locales. Esos títulos permiten agrupar carteras de hipotecas a fin de distribuir el riesgo de manera más equitativa entre todas las hipotecas, y se venden a los inversores en forma de bonos o instrumentos de inversión en los mercados de bonos secundarios. Se crearon así nuevas condiciones para que el capital mundial se invirtiese en la financiación de la vivienda¹³.

21. La crisis financiera mundial de 2008 reveló la fragilidad, la inestabilidad y el carácter predador de los mercados de financiarización de la vivienda y la posibilidad de resultados catastróficos tanto para los hogares como para la economía mundial. En los Estados Unidos de América hubo en 2008 un promedio de 10.000 ejecuciones hipotecarias diarias, y 35 millones de personas se vieron afectadas por los desahucios en un período de

¹³ Véase Aalbers, *The Financialization of Housing*.

cinco años¹⁴. La gente no solo perdió su casa sino que también tuvo que hacer frente a la ruina financiera personal.

22. Muchos esperaban que la crisis financiera mundial y sus repercusiones en los derechos humanos de millones de hogares actuaría como una señal de alarma y obligaría a los Estados y a las instituciones financieras internacionales a volver a examinar el valor de la financiarización desenfrenada e introducir reformas para asegurar que el sistema financiero atendiese, más que explotase, las necesidades de vivienda de los hogares con ingresos bajos. Desafortunadamente, parece que ha tenido el efecto contrario. Las personas y las familias que se vieron afectadas por la crisis fueron a menudo culpabilizadas por haber contraído demasiada deuda, y se establecieron nuevas normas y reglamentaciones para restringir su acceso a las hipotecas. Las medidas de austeridad redujeron los programas en los que esas personas se habían basado para acceder a opciones de vivienda, y la marcha hacia la financiarización de la vivienda prosiguió. Los Estados que se vieron más gravemente afectados por la crisis asumieron la responsabilidad de la deuda morosa (hipotecas de alto riesgo) por valor de miles de millones de dólares y la dispusieron de tal manera que pudiese ser vendida a fondos de capital privado, lo cual aumenta en lugar de disminuir el papel y el poder de las finanzas corporativas en los sistemas nacionales de vivienda¹⁵.

23. Los Estados han seguido centrándose en atraer capital y a los inversores con grandes fortunas mediante impuestos reducidos y otros beneficios. Países como Chipre, Grecia, Portugal y España, donde se han aplicado duras medidas de austeridad, han aprobado políticas para atraer a los inversores extranjeros a sus mercados internos¹⁶. Una de esas medidas, coloquialmente conocida como “visado dorado”, permite a los inversores extranjeros obtener la residencia permanente o incluso la ciudadanía a cambio de una cantidad mínima de inversión en bienes inmuebles: 500.000 euros en España y Portugal, 300.000 euros en Chipre y 250.000 euros en Grecia¹⁷. Australia tiene un programa similar que permite que los inversores particulares extranjeros que adquieran bienes inmuebles por valor de 5 millones de dólares australianos a través de un fondo de inversión inmobiliaria obtengan un visado de inversionista importante en Australia¹⁸. Los programas de ese tipo pueden contribuir a crear problemas de asequibilidad de la vivienda para los residentes locales sin aportar ninguna prueba de beneficios sustanciales para la población en general.

B. Efectos del exceso de capital mundial

24. La cantidad de dinero implicada en la compra de vivienda y bienes inmuebles es casi imposible de asimilar. Cushman and Wakefield, una empresa estadounidense de servicios inmobiliarios mundiales que participa en ventas de bienes inmuebles por un valor de 90.000 millones de dólares anuales, publica un informe anual titulado “The Great Wall of

¹⁴ Sassen, *Expulsions*, pág. 128.

¹⁵ Debt and Development Coalition Ireland, “From Puerto Rico to the Dublin docklands: vulture funds and debt in Ireland and the global South”, 2014, págs. 4 a 9. Puede consultarse en www.debtireland.org/download/pdf/ddci_vulture_funds_report.pdf.

¹⁶ Xiangming Chen y Julia Mardeusz, “China and Europe: reconnecting across a new silk road”, *European Financial Review*, vol. 2 (febrero de 2015), pág. 8.

¹⁷ Véase, por ejemplo, España, Ley núm. 25/2015, art. 63; Grecia, Ley núm. 4146/2013, art. 6, párr. 2; y Portugal, Ley núm. 23/2007, enmendada por la Ley núm. 29/2012. Véase también “Living, buying property and doing business in Cyprus”, disponible en www.cyprusinformation.com/.

¹⁸ Véase Australia, “Explanatory statement: select legislative instrument No. 102, 2015”, attachment D (Subclass 188 (Business Innovation and Investment) visa). Véase también Dallas Rogers, Chyi Lin Lee y Ding Yan, “The politics of foreign investment in Australian housing: Chinese investors, translocal sales agents and local resistance”, *Housing Studies*, vol. 30, núm. 5 (2015).

Money” que incluye un cálculo de la cantidad de capital obtenido cada año por las inversiones inmobiliarias transfronterizas. El total en 2015 fue la cifra récord de 443.000 millones de dólares, de la que las viviendas representan la mayor proporción individual. En el informe se señala que “las corrientes transfronterizas seguirán transformando la inversión inmobiliaria en todo el mundo”¹⁹.

25. La vivienda y los bienes inmuebles urbanos se han convertido en el producto de elección para el sector financiero corporativo, una “caja de depósito segura” para los ricos, un depósito de capital y del exceso de liquidez de los mercados emergentes y un lugar conveniente para que las empresas ficticias guarden su dinero con muy poca transparencia²⁰. Además, las empresas radicadas en paraísos fiscales que generan enormes cantidades de beneficios opacos a la tributación, que se calcula que representan el 30% del producto interno bruto mundial, se sienten especialmente atraídas por la vivienda y los bienes inmuebles²¹. En la mayoría de los países, la inversión en vivienda ofrece muchas ventajas fiscales, de manera que el propio sistema de vivienda proporciona un paraíso fiscal para los ricos (véase A/67/286, págs. 11 y 12).

26. Los precios de la vivienda en las denominadas “ciudades a cubierto de riesgos”, como Hong Kong, Londres, Munich, Estocolmo, Sydney y Vancouver han aumentado en más del 50% desde 2011, lo que ha creado enormes cantidades de incremento de activos para los ricos y ha hecho que la vivienda que no esté ya invertida en el mercado sea inasequible para la mayoría de los hogares²². Los precios del suelo en las 35 ciudades más grandes de China se han casi quintuplicado en el último decenio y los precios de suelo urbano en las 100 principales ciudades de China han aumentado en promedio un 50% en el último año²³.

27. El sector financiero corporativo no solo saca provecho de los precios inflados en las ciudades a cubierto de riesgos, sino que también se beneficia de la crisis de la vivienda²⁴. La crisis financiera mundial creó oportunidades sin precedentes para la compra de viviendas y bienes inmuebles con problemas de deuda morosa, que se vendieron a precios muy inferiores a los del mercado en países como España, los Estados Unidos de América, Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Blackstone Group, la mayor sociedad mundial de capital privado inmobiliario, que gestiona bienes por valor de 102.000 millones de dólares, gastó 10.000 millones de dólares en la compra de propiedades restituidas en los Estados Unidos de América en subastas judiciales y en línea tras la crisis financiera de 2008, convirtiéndose en el principal arrendador del país²⁵. Otros importantes actores institucionales invirtieron 20.000 millones de dólares en la compra de aproximadamente 200.000 viviendas individuales familiares en los Estados Unidos

¹⁹ Cushman and Wakefield, “The Great Wall of Money”, 2016, pág. 5. Puede consultarse en www.cushmanwakefield.com/en/research-and-insight/2016/great-wall-of-money-2016/.

²⁰ Véase Rodrigo Fernández, Annelore Hofman y Manuel Aalbers, “London and New York as a safe deposit box for the transnational wealth elite” *Environment and Planning A*, vol. 48, núm. 12 (diciembre de 2016).

²¹ Aalbers, *The Financialization of Housing*, pág. 85.

²² Véase Sassen, “The global city”.

²³ Edward Gleason y otros, “A real estate boom with Chinese characteristics”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 22789 (2016), pág. 2. Puede consultarse en <http://www.nber.org/papers/w22789.pdf>. Véase también Jacky Wong, “Why China’s developers can’t stop overpaying for property”, *Wall Street Journal*, 24 de junio de 2016.

²⁴ Elvin Wyly y otros, “Cartographies of race and class: mapping the class-monopoly rents of American subprime mortgage capital”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, núm. 2 (junio de 2009), pág. 333.

²⁵ Joe Beswick y otros, “Speculating on London’s housing future: the rise of global corporate landlords in ‘post-crisis’ urban landscapes”, *City*, vol. 20, núm. 2 (marzo de 2016), págs. 323 a 325.

entre 2012 y mediados de 2013²⁶. Tras la recuperación del mercado inmobiliario en los Estados Unidos, Blackstone y otras empresas de capital privado han tratado de aprovechar otras oportunidades de compra en Europa y Asia. Cushman and Wakefield estimó que en 2015 había más de 541.000 millones de dólares de deuda morosa inmobiliaria en Europa, la mayoría detenida por empresas de gestión de activos públicos como el Organismo Nacional de Gestión de Activos en Irlanda y la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria en España. La gran mayoría de esa deuda la están comprando grandes empresas de capital privado²⁷.

28. La inversión masiva de capital en los mercados de la vivienda y el aumento de los precios no debe confundirse con la producción de vivienda y los beneficios derivados de ella. La mayor parte de las transacciones inmobiliarias de ese tipo no crean las viviendas necesarias ni empleo seguro a largo plazo. Cuando las viviendas de alquiler o las hipotecas son propiedad de inversores que se encuentran en lugares lejanos, el dinero sale principalmente de las comunidades y simplemente crea una mayor concentración mundial de la riqueza. El nuevo interés empresarial en convertir en propiedades de alquiler las viviendas vendidas en las ejecuciones hipotecarias también ha hecho que se exprese preocupación por el hecho de que haya más incentivos para proseguir las ejecuciones hipotecarias que para modificar un acuerdo de préstamo a fin de evitar un desahucio innecesario²⁸. La proliferación de las inversiones extranjeras y nacionales en propiedades de alquiler a plazo corto, como por ejemplo Airbnb, en países como Portugal, ha contribuido al aumento de los precios de la vivienda y los cambios en la composición de los barrios, sin crear una vivienda asequible u otros beneficios para la población local.

29. Lo que es desolador en relación con el desembolso de esas enormes cantidades de dinero en la vivienda es que en prácticamente ningún caso se dirige a mejorar las insufribles condiciones de vivienda en que viven millones de personas. Con que tan solo se destinara una parte de esas sumas a viviendas asequibles y al acceso al crédito para las personas que lo necesitan, podría alcanzarse fácilmente la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de asegurar de aquí a 2030 una vivienda adecuada para todos²⁹. La financiarización en los regímenes actuales, sin embargo, crea el efecto contrario: mercados que no tienen que rendir cuentas y que no responden a la necesidad de vivienda, y centros urbanos que se convierten en dominio exclusivo de quienes tienen dinero.

C. Vivienda deshumanizada: del uso social al valor como mercancía

30. Una parte considerable de las viviendas que son propiedad de inversores se quedan simplemente vacías. Por ejemplo, en Melbourne (Australia) 82.000 unidades de vivienda, equivalente a una quinta parte, que son propiedad de inversores están vacías³⁰. En los

²⁶ Right to the City Alliance, "Renting from Wall Street: Blackstone's invitation homes in Los Angeles and Riverside", julio de 2014, pág. 9. Puede consultarse en <http://homesforall.org/wp-content/uploads/2014/07/LA-Riverside-Blackstone-Report-071514.pdf>.

²⁷ Debt and Development Coalition Ireland, "From Puerto Rico to the Dublin docklands", pág. 9.

²⁸ Véase Sarah Edelman, Julia Gordon y David Sanchez, "When Wall Street buys Main Street: the implications of single-family rental bonds for tenants and housing markets" (Washington, D.C., Centre for American Progress, 2014). Puede consultarse en: www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/02/WallStMainSt_Report.pdf.

²⁹ Jonathan Woetzel y otros, "Tackling the world's affordable housing challenge" (McKinsey Global Institute Report, octubre de 2014), pág. 8. Puede consultarse en www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/tackling-the-worlds-affordable-housing-challenge.

³⁰ Catherine Cashmore, "Speculative vacancies 8: the empty properties ignored by statistics" (Prosper Australia, 2015), pág. 5. Se puede consultar en www.prosper.org.au/wp-content/uploads/2015/12/11Final_Speculative-Vacancies-2015-1.pdf.

acaudalados distritos de Chelsea y Kensington en Londres, que son lugares privilegiados para los inversores extranjeros ricos, el número de viviendas vacías aumentó en un 40% entre 2013 y 2014³¹. En esos mercados, el valor de la vivienda ya no se basa en su uso social. La vivienda tiene el mismo valor si está vacía u ocupada, si se vive en ella o no. Las viviendas se mantienen vacías al tiempo que aumenta el número de personas sin hogar.

31. Los mercados de vivienda financiarizada responden a las preferencias de los inversores mundiales en lugar de a las necesidades de las comunidades. Los ingresos medios de los hogares en la comunidad o el tipo de vivienda en el que se desearía vivir importa poco a los inversores financieros, que atienden a las necesidades o los deseos de los mercados especulativos y pueden sustituir viviendas asequibles necesarias por viviendas de lujo que se dejan vacías porque esa es la mejor manera de obtener un beneficio rápidamente. Por lo tanto, la vivienda financiarizada provoca lo que se ha denominado “alienación residencial”, es decir, la pérdida de la relación crucial de la vivienda como morada y de toda la serie de relaciones sociales que le dan significado³². En los mercados de vivienda financiarizada, quienes toman decisiones relativas a la vivienda —sobre su uso, su costo, el lugar en que se construirán o si serán demolidas— lo hacen desde lejanas salas de juntas sin la participación ni la rendición de cuentas ante las comunidades en las que se encuentran sus “activos”³³.

32. Muchas empresas propietarias de viviendas son anónimas. En el primer trimestre del ejercicio económico de 2015, el 58% de todas las compras de viviendas en los Estados Unidos, por un valor de 3.000 millones de dólares, fueron hechas por sociedades de responsabilidad limitada y no por particulares, y la mayoría de esas compras se hicieron en efectivo, lo que aumenta el grado de anonimato³⁴. Más de 36.000 bienes inmobiliarios en Londres son propiedad de sociedades ficticias registradas en paraísos fiscales extraterritoriales como las Bermudas, las Islas Vírgenes Británicas, la Isla de Man y Jersey³⁵.

33. Muchas residencias de alquiler son actualmente propiedad de tenedores de bonos o titulares de acciones que no tienen ninguna relación directa con los bienes. Es difícil saber quién es responsable respecto de los derechos humanos cuando el propietario de la vivienda es un fondo que gestiona miles de millones de dólares, tenedores de bonos, accionistas públicos o sociedades anónimas ficticias. Los inquilinos de viviendas que son propiedad de empresas lejanas se han quejado de fuertes aumentos del alquiler, falta de mantenimiento y condiciones inadecuadas como consecuencia de renovaciones deficientes que se han hecho con prisa para convertirlas en viviendas de alquiler, y de la imposibilidad de hacer a alguien responsable de esas condiciones.

³¹ Véase Departamento de Comunidades y Gobierno Local, “Vacant dwellings”. Disponible en <https://data.london.gov.uk/dataset/vacant-dwellings/resource/c428a18b-9961-4b98-9cfe-b7f120114141>. Véase también Ed Cumming, “‘It’s like a ghost town’: lights go out as foreign owners desert London homes”, *Guardian*, 25 de enero de 2015, y “Empty Homes in England – data”. Disponible en https://docs.google.com/spreadsheets/d/1IgLJr3bFf_63Hv1w17AkhwqwsPehC6N8q8eriVLuWs8/edit#gid=0.

³² Véase David Madden y Peter Marcuse, *In Defense of Housing: The Politics of Crisis* (Londres y Nueva York, Verso, 2016), cap. 2.

³³ *Ibid.*, pág. 19.

³⁴ Véase Ana Swanson, “How secretive shell companies shape the U.S. real estate market”, *Washington Post*, 12 de abril de 2016, y Louise Story y Stephanie Saul, “Stream of foreign wealth flows to elite New York real estate”, *New York Times*, 7 de febrero de 2015.

³⁵ Véase Transparency International UK, *Corruption on your doorstep: how corrupt capital is used to buy property in the UK* (2015). Puede consultarse en www.transparency.org.uk/publications/corruption-on-your-doorstep/.

D. Creación de desigualdad y exclusión

34. El aumento de los precios de la vivienda y los bienes inmuebles se ha convertido en un factor clave de la creación de una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza. Quienes poseen bienes en zonas urbanas privilegiadas se han vuelto más ricos, mientras que los hogares de ingresos bajos que hacen frente al aumento de los costos de la vivienda se vuelven más pobres. Los estudios sobre personas con rentas muy elevadas muestran que más de la mitad de esas personas han aumentado la proporción de sus inversiones en viviendas, generalmente para venderlas más adelante y ofrecer un refugio seguro a su dinero³⁶. De hecho, la “economía de la desigualdad”³⁷ puede explicarse en gran medida por las desigualdades de la riqueza generada por las inversiones en viviendas y bienes inmuebles³⁸. La compra de una vivienda hipotecada se convierte en una inversión especulativa en función de la inestabilidad de los mercados financieros, que puede generar una riqueza considerable del patrimonio neto apalancado o, alternativamente, privar a los hogares de los ahorros de toda la vida.

35. El efecto dominante de la riqueza y la inversión privada también ha creado y perpetuado segregación espacial y desigualdad en las ciudades. En Sudáfrica, por ejemplo, el impacto de la inversión privada en las zonas centrales de las ciudades ha mantenido las pautas discriminatorias de la creación de zonas del *apartheid*, de manera que los más ricos, predominantemente familias blancas, ocupan zonas cercanas al centro y los sudafricanos negros más pobres viven en la periferia de las ciudades. Esa “disparidad espacial”, que relega a las familias negras pobres a la propiedad de la vivienda en la periferia de las ciudades, donde las oportunidades de empleo son escasas, en lugar de facilitar el alquiler en el centro urbano, por ejemplo, ha afianzado su pobreza y consolidado la desigualdad³⁹. Pautas similares de desplazamiento racial de los centros urbanos y de segregación visibles en grandes ciudades de los Estados Unidos han provocado un agravamiento de los efectos de la financiarización y la crisis de las hipotecas en los hogares afroamericanos⁴⁰. La financiarización también crea segregación por motivos de género. En Australia se han realizado estudios que han demostrado que los ingresos medios de las trabajadoras solteras solo pueden permitirles vivir en un único barrio periférico de Melbourne y no pueden permitirse vivir en ningún lugar de las cercanías de Sydney⁴¹.

36. En Chile, actualmente la apropiación de suelo por inversores y especuladores a gran escala, que acumulan suelo y propiedades de lujo, ha hecho que la rehabilitación del centro urbano haya desplazado a muchos residentes tradicionales, ejemplificando los papeles

³⁶ Knight Frank Research, “The Wealth Report 2016: the global perspective on prime property and investment”, pág. 13. Puede consultarse en <http://content.knightfrank.com/research/83/documents/en/wealth-report-2016-3579.pdf>.

³⁷ Véase Thomas Piketty, *The Economics of Inequality* (Cambridge, Massachusetts y Londres, Harvard University Press, 2015).

³⁸ Véase Matthew Rognlie, “Deciphering the fall and rise in the net capital share: accumulation or scarcity?” *Brookings Papers on Economic Activity* (segundo trimestre de 2015), y Aalbers, *The Financialization of Housing*, pág. 83.

³⁹ Véase Socio-Economic Rights Institute of South Africa, “Edged out: spatial mismatch and spatial justice in South Africa’s main urban areas”, noviembre de 2016. Puede consultarse en www.seri-sa.org/images/images/SERI_Edged_out_report_Final_high_res.pdf.

⁴⁰ Véase Jacob Rugh y Douglas Massey, “Racial segregation and the American foreclosure crisis”, *American Sociological Review*, vol. 75, núm. 5 (octubre de 2010).

⁴¹ Véase Council to Homeless Persons, “Single working women being locked out of renting in Melbourne”, 2 de octubre de 2016. Disponible en http://chp.org.au/wp-content/uploads/2016/10/161002_single-women-locked-out-of-rental.pdf. Véase también Calla Wahlquist, “Apartment rent in Sydney and Melbourne beyond reach of many women”, *Guardian*, 3 de octubre de 2016.

interrelacionados del Estado y diversos titulares de capital económico en la producción, distribución y representación de la exclusión y la segregación urbana⁴².

37. Los mercados de vivienda financiarizada se crean y prosperan mediante la rehabilitación de los centros urbanos y la apropiación de valor público para crear riqueza privada. La mejora de los servicios y la existencia de escuelas o parques en un barrio empobrecido atraen la inversión, lo que a su vez expulsa a los residentes. La transformación de una antigua línea ferroviaria en West Chelsea en Manhattan en un parque y en espacios públicos ha atraído a inversores ricos a un barrio de ingresos mixtos y lo ha modificado radicalmente con la construcción de viviendas de lujo que cuestan varios millones y desplazado a quienes residían allí desde hacía mucho tiempo⁴³. En Vancouver, la apertura de nuevos servicios de transporte público en Burnaby, una de las pocas zonas que todavía quedaban de viviendas de alquiler asequibles, ha dado lugar rápidamente al desarrollo de costosos inmuebles de viviendas en régimen de copropiedad, provocando el desplazamiento de los residentes que no solo habían vivido allí durante decenios, sino que también habían invertido en el desarrollo de su comunidad.

38. Las pautas de desigualdad suelen ser más marcadas en los países en desarrollo. En África, si continúan las tendencias actuales, el número de familias que viven en asentamientos informales seguirá aumentando, mientras que se prevé que el número de personas con rentas muy elevadas aumentará casi un 50% en el próximo decenio⁴⁴.

E. Renuncia de la gobernanza y la rendición de cuentas

39. La financiarización de la vivienda ha alterado radicalmente la relación de los Estados con el sector de la vivienda y con aquellos con los que tienen obligaciones en materia de derechos humanos. En lugar de rendir cuentas a los residentes y atender sus necesidades de vivienda, las políticas de vivienda de los Estados han rendido cuentas a menudo ante las instituciones financieras y parecen satisfacer la confianza de los mercados mundiales de crédito y las preferencias de los inversores privados ricos. Dado el predominio en muchas economías de los créditos relacionados con la vivienda, la política de vivienda nacional está interrelacionada con las prioridades y estrategias de los bancos centrales y las instituciones financieras internacionales, que rara vez se responsabilizan de las obligaciones de derechos humanos de los Estados de garantizar el acceso a una vivienda adecuada y no se relacionan de manera significativa con los titulares de los derechos⁴⁵.

40. La rendición de cuentas ante las finanzas mundiales en lugar de respecto de las obligaciones de derechos humanos ha sido rigurosamente impuesta por el Fondo Monetario Internacional y otros acreedores cuando los Gobiernos han afrontado crisis de deuda externa. Las decisiones adoptadas por los bancos centrales y los ministros de finanzas en consulta con las instituciones financieras internacionales rara vez se basan en las aportaciones de los interesados o de quienes se ocupan de los programas y las políticas en materia de vivienda. Los procesos establecidos para hacer frente a la crisis de la deuda en Europa Central, Oriental y Sudoriental mediante la "Iniciativa de Viena", por ejemplo, reunió a los "principales interesados", identificados como los bancos centrales nacionales y las entidades bancarias matrices de Europa Occidental junto con múltiples instituciones financieras regionales e internacionales. No participaron los grupos de la sociedad civil ni

⁴² Ernesto López-Morales, "Gentrification in the global South", *City*, vol. 19, núm. 4 (2015), pág. 569.

⁴³ Kevin Loughran, "Parks for profit: the High Line, growth machines, and the uneven development of urban public spaces", *City & Community*, vol. 13, núm. 1 (marzo de 2014), págs. 49 a 68.

⁴⁴ Knight Frank Research, "The Wealth Report 2016", pág. 13.

⁴⁵ Ray Forrest, "Globalization and the housing asset rich", *Global Social Policy*, vol. 8, núm. 2 (2008), pág. 168.

ningún representante de los intereses de los hogares prestatarios, que son los más afectados por las decisiones adoptadas⁴⁶.

41. En circunstancias en las que los Gobiernos deberían haberse basado en medidas positivas y haber asignado recursos para proporcionar viviendas a las familias afectadas por la crisis económica y el desempleo generalizado, a muchos se les han exigido cuentas respecto de la aplicación de las medidas de austeridad impuestas por los acreedores. Esos Gobiernos acordaron reducir drásticamente o eliminar los programas de vivienda, privatizar la vivienda social y vender una enorme cantidad de viviendas y activos inmobiliarios a los fondos de capital privado.

42. Como señaló el Institute for Human Rights and Business, las instituciones financieras mundiales en las que están representados los gobernadores de los bancos centrales y los ministros de finanzas, “parecen generalmente ajenas a la participación de los interesados. Estas instituciones son órganos independientes y autónomos que tienen sus propios reglamentos y no son directamente responsables ante el público”⁴⁷. Los Gobiernos que dependen del sistema financiero y de las viviendas financiarizadas para pagar su propia deuda no son alentados por las instituciones financieras mundiales para que gestionen los sistemas de vivienda teniendo en cuenta los derechos humanos. Es más probable que se los inste a recortar los programas de vivienda y los programas de protección social para cumplir las exigencias y las teorías económicas de las corporaciones financieras y las entidades de crédito.

IV. La financiarización de la vivienda en las economías en desarrollo y emergentes

43. Los estudios sobre la financiarización de la vivienda se han centrado en Australia, Europa y América del Norte, donde el acceso al crédito se extiende a una gran parte de la población y donde se sitúan la mayoría de las “ciudades mundiales” que atraen capitales en cantidades sin precedentes. Por lo tanto, es necesario ser prudentes al examinar las diversas experiencias de la financiarización a fin de evitar las generalizaciones sobre las pautas mundiales basadas en las circunstancias particulares de esas ciudades.

44. El sector de la vivienda en el Sur no ha estado sujeto a una amplia financiación de la propiedad de la vivienda. Solo aproximadamente el 17% de la población de Botswana, Kenya, Namibia y Zambia, por ejemplo, reuniría las condiciones para acceder a la financiación hipotecaria de acuerdo con los criterios existentes⁴⁸. Sin embargo, las comunidades con bajos ingresos, informales e indígenas han experimentado directamente la capacidad de las corporaciones financieras de apropiarse de tierras y bienes inmuebles y generar enormes disparidades en la riqueza tratando la vivienda y la tierra como mercancías. El desplazamiento de comunidades garífunas por la construcción de ciudades modelo con inmuebles de lujo para turistas y residentes ricos en Honduras es un ejemplo del tipo de desplazamientos de comunidades y de desalojos forzosos que se están produciendo en muchos países (véase A/HRC/33/42/Add.2, párr. 56). Muchos Gobiernos locales y nacionales que buscan inversiones de capital han optado por vender suelo a

⁴⁶ Véase Daniela Gabor, *Central Banking and Financialization: A Romanian Account of how Eastern Europe became Subprime* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011).

⁴⁷ Véase Institute for Human Rights and Business, “Human rights and sustainable finance: exploring the relationship”, 11 de febrero de 2016. Puede consultarse en www.ihrb.org/focus-areas/finance/report-human-rights-and-sustainable-finance-exploring-the-relationship.

⁴⁸ Véase Centre for Affordable Housing Finance in Africa, “Housing Microfinance”. Puede consultarse en www.housingfinanceafrica.org/projects/housing-microfinance.

importantes promotores a expensas de las comunidades indígenas y empobrecidas y de quienes viven en viviendas precarias.

45. Los asentamientos informales en las ciudades del Sur son regularmente demolidos para construir viviendas e instalaciones comerciales de lujo, como centros comerciales y otros servicios de alta gama destinados a las personas con altos ingresos. En Lagos (Nigeria), por ejemplo, 30.000 residentes de la comunidad Otodo Gbame fueron expulsados por la fuerza después de que sus hogares en la zona costera fueran incendiados, presuntamente en relación con la construcción de inmuebles de lujo. Muchos quedaron sin techo⁴⁹. En otros lugares, cuando los asentamientos informales se modernizan con la construcción de infraestructuras y la concesión de títulos y créditos formales, esos asentamientos son objeto de especulación y experimentan un aumento de los costos que expulsa a los residentes, en particular a los arrendatarios informales, de la comunidad. El mercado inmobiliario en Mumbai (India), está implicado ahora activamente en la promoción de inversiones especulativas en asentamientos informales, donde la mejora de las viviendas está atrayendo la especulación inmobiliaria y los precios están aumentando⁵⁰.

46. Las experiencias de la financiarización en las economías emergentes tienen muchos elementos en común con las experiencias en las ciudades mundiales⁵¹. En Malasia, por ejemplo, la corporación nacional de hipotecas, Cagamas, establecida originalmente para promover el acceso a viviendas asequibles como política social, se ha transformado en el principal emisor individual en Malasia de valores respaldados por activos, con más del 50% de la cuota de mercado, y con el objetivo de convertirse en la “principal entidad de titulización de la región”. Ha sido un elemento central de la considerable ampliación de la propiedad de la vivienda basado en el modelo de instituciones de los Estados Unidos, como Fannie Mae y Freddie Mac⁵².

47. La República de Corea experimentó una transición bastante rápida a una economía financiarizada tras la crisis financiera de Asia, cuando el rescate de bancos coreanos por el Fondo Monetario Internacional estuvo condicionado a un programa reestructurador de desregulación y privatización. Aunque la ampliación del acceso a las hipotecas ha aumentado la tasa de la propiedad de la vivienda, la República de Corea conoce ahora una mayor desigualdad entre ricos y pobres y tiene el nivel más alto de endeudamiento de los hogares de todos los países emergentes⁵³.

48. En Egipto, después de que el Decreto del Primer Ministro núm. 350/2007 eliminara las restricciones a la compra por extranjeros de bienes inmuebles, los precios del suelo aumentaron más del doble en muchas zonas, incrementándose a una tasa del 148% entre 2007 y 2011⁵⁴. La extensión del crédito para la adquisición de vivienda se ha limitado en gran medida a las familias con ingresos más altos en El Cairo y Giza, y los propietarios de aproximadamente 3 millones de viviendas en zonas urbanas las han dejado sin ocupar o

⁴⁹ La información sobre la comunicación pertinente se hará pública en el informe común sobre las comunicaciones para el 34º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos.

⁵⁰ Véase Vandana Desai y Alex Loftus, “Speculating on slums: infrastructure fixes in informal housing in the global South”, *Antipode*, vol. 45, núm. 4 (2012).

⁵¹ Bruno Bonizzi, “Financialization in developing and emerging countries: a survey”, *International Journal of Political Economy*, vol. 42, núm. 4 (2014), pág. 91.

⁵² *Ibid.*, pág. 93.

⁵³ Véase Kyung-Hwan Kim y Miseon Park, “Housing policy in the Republic of Korea”, documento de trabajo del Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, núm. 570 (abril de 2016). Puede consultarse en www.adb.org/sites/default/files/publication/183281/adbi-wp570.pdf.

⁵⁴ Véase Yahia Shawkat, “Egypt’s deregulated property market: a crisis of affordability”, Middle East Institute, 5 de mayo de 2015. Puede consultarse en www.mei.edu/content/at/egypts-deregulated-property-market-crisis-affordability.

inacabadas. La pobreza sigue aumentando y más de 12 millones de personas viven en viviendas informales⁵⁵.

49. En México se adoptó desde 2003, con la participación activa del Banco Mundial, la titulización de hipotecas y otros aspectos de la financiarización. El mercado de la vivienda experimentó un auge con el aumento de los préstamos hipotecarios que triplicaron la cantidad de los valores respaldados por hipotecas inmobiliarias hasta un total superior a 6.000 millones de dólares en 2006. Sin embargo, los beneficios del auge inmobiliario y las hipotecas titulizadas no se han ampliado a los hogares más necesitados. Las medidas adoptadas por el Gobierno para estabilizar el sector financiero resultaron atractivas para las corporaciones financieras, los fondos de pensiones y las empresas de capital privado, que han pasado a ser agentes más importantes en el mercado de la vivienda en México⁵⁶.

50. En muchos países en desarrollo y economías emergentes, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales y regionales continúan promoviendo activamente la financiarización de la vivienda como principal estrategia para hacer frente a la necesidad crítica de vivienda, a pesar de las pruebas de que esas estrategias no ofrecen opciones de vivienda a los hogares más necesitados, y dan lugar a una mayor desigualdad socioeconómica⁵⁷. Los programas de desarrollo del Banco Mundial se concentran en lo que ellos consideran que son los elementos constitutivos de la financiación de la vivienda, como la inscripción de la titularidad, los procedimientos de ejecución hipotecaria, las reglamentaciones sobre préstamos, los instrumentos de financiación a largo plazo, y la mejora de la liquidez de los valores hipotecarios a fin de reducir el costo de los riesgos de suscripción de créditos para los inversores⁵⁸. Esas políticas, combinadas en muchos casos con medidas de austeridad que reducen los programas de protección social y de vivienda, han hecho que los programas de desarrollo apoyen frecuentemente el surgimiento de un sistema de vivienda financiarizada que puede estar en contradicción con las obligaciones de los Estados de dar prioridad a las necesidades de las personas que se encuentran en las circunstancias más desesperadas⁵⁹.

V. Falta de acceso a la justicia, de recursos eficaces y de rendición de cuentas

51. La financiarización se hace posible mediante la aplicación jurídica de los acuerdos entre prestamistas y prestatarios. Se basa en los sistemas jurídicos que rigen los derechos de propiedad, las leyes de ordenación urbana y los contratos, así como en un sistema cada vez más complejo de tratados internacionales y regionales que regulan las condiciones de las inversiones y las medidas gubernamentales que puedan repercutir en la rentabilidad.

52. La excesiva financiarización de la vivienda está directamente relacionada con las pautas sistémicas de desigualdad en los tratados de inversión y el derecho interno que no

⁵⁵ Véase Banco Mundial, “Opening up housing to Egypt’s poorest”, 5 de mayo de 2015. Puede consultarse en www.worldbank.org/en/news/feature/2015/05/04/opening-up-housing-to-egypt-s-poorest.

⁵⁶ Susanne Soederberg, “Subprime housing goes south: constructing securitized mortgages for the poor in Mexico”, *Antipode*, vol. 47, núm. 2 (marzo de 2015), págs. 495 y 496.

⁵⁷ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Grupo del Banco Mundial, “World Bank Group support for housing finance” (Washington, D.C., 2016), págs. 22 y 29. Disponible en <https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/housingfinance.pdf>.

⁵⁸ Loïc Chiquier y Michael Lea, eds., *Housing Finance Policy in Emerging Markets* (Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2009), pág. xlv.

⁵⁹ Véase Padraic Kenna, ed., *Contemporary Housing Issues in a Globalized World* (Farnham, Ashgate Publishing, 2014).

reconocen la primacía de los derechos humanos sobre los intereses de los inversores y deniegan el acceso a la justicia de las personas cuyo derecho a la vivienda está en juego. Asegurar una auténtica rendición de cuentas de las instituciones financieras y los agentes privados respecto del derecho a la vivienda requerirá que se produzca una importante transformación de los actuales sistemas jurídicos y de rendición de cuentas y nuevas vías de acceso a la justicia en los planos local, nacional e internacional.

A. Tratados de inversión

53. Actualmente hay casi 2.500 tratados bilaterales sobre inversiones en vigor y casi 300 tratados con disposiciones sobre inversión⁶⁰. Las disposiciones de los tratados de inversión suelen proporcionar protección a los inversores frente a las medidas adoptadas por los Estados sin imponerles obligaciones respecto de la observancia de los derechos humanos. Se garantiza a los inversores un trato justo y equitativo, protección contra la expropiación directa o indirecta y otras medidas de protección y tienen acceso a un procedimiento de solución de controversias entre inversores y Estados para reclamar daños y perjuicios por el incumplimiento de esas disposiciones. El efecto de esa protección es que la inversión en vivienda y bienes inmuebles a los efectos de la especulación y la acumulación de riqueza se convierte en un “derecho” protegido, mientras que las medidas que adopte el Gobierno para regular la inversión a fin de proteger el derecho a la vivienda pueden ser la base para que los inversores privados presenten reclamaciones contra los Estados para obtener cuantiosas indemnizaciones por daños.

54. Recientemente se han presentado reclamaciones contra la República Dominicana y Panamá, por ejemplo, aduciendo que las decisiones gubernamentales de cancelar unas construcciones de inmuebles de lujo que estaban proyectadas a fin de proteger territorios indígenas o recursos ambientales vulneraban los derechos de los inversores establecidos en tratados bilaterales de inversión⁶¹. El Gobierno de Mauricio está actualmente sometido a un proceso de arbitraje por un grupo de empresas de promoción inmobiliaria del Reino Unido que invirtió en la construcción de inmuebles de lujo en Mauricio y que pide ahora reparación por la decisión del Gobierno de cambiar la política de ordenación territorial para limitar esa construcción⁶².

55. La sola amenaza de este tipo de reclamaciones puede tener un efecto directo en la política de vivienda de un Estado. El arbitraje sobre tratados de inversión suele entrañar millones de dólares en concepto de daños y perjuicios, por lo que actúa como desincentivo para que los Estados promulguen y hagan cumplir medidas reglamentarias que restrinjan la rentabilidad de la vivienda o los bienes inmuebles adquiridos por inversores extranjeros. Por otro lado, las personas cuyo derecho a una vivienda adecuada pueda haber sido vulnerado por la omisión de los Estados de regular las actividades y los beneficios especulativos de inversores extranjeros tienen pocas o ninguna vía de reparación, y ciertamente ninguna capacidad de reclamar las cantidades por daños y perjuicios que reclaman los inversores privados. El desequilibrio en el acceso a los recursos crea un desequilibrio en la rendición de cuentas y las prioridades del Estado.

⁶⁰ Véase International Investments Agreements Navigator. Disponible en <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

⁶¹ Véase *Michael Ballantine and Lisa Ballantine v. Dominican Republic*, notificación de arbitraje y escrito de demanda, 11 de septiembre de 2014 y *Álvarez y Marín Corporación S.A. y otros c. la República de Panamá* (2015), Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), caso núm. ARB/15/14.

⁶² Véase *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius* (2016), CIADI, caso núm. ARB/16/32.

B. Tribunales nacionales

56. Las sentencias nacionales en la esfera de la vivienda y las finanzas han tendido también a proteger a los inversores y se han orientado hacia la aplicación de la relación contractual entre los prestamistas y los acreedores, tanto respecto de los hogares individuales como de los Estados, sin tener en cuenta los desequilibrios de poder ni las repercusiones para los derechos humanos de los medios utilizados para obligar a que se efectúe el reembolso⁶³. El derecho a una vivienda adecuada rara vez se ha invocado en las sentencias de las ejecuciones hipotecarias y posteriores desahucios, aunque es claramente aplicable.

57. En algunos casos, los tribunales han desempeñado un papel importante en la consideración de las instituciones financieras como responsables de prácticas de préstamo abusivas y discriminatorias, aunque sin referirse a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. En un caso reciente, el Tribunal de Apelación del Undécimo Circuito de los Estados Unidos dictaminó a favor de una demanda presentada por la ciudad de Miami contra el Bank of America y Wells Fargo por prácticas de préstamo discriminatorias y abusivas en relación con la crisis de las hipotecas⁶⁴. El Tribunal Constitucional de Sudáfrica examinó recientemente un caso relativo a un plan de fraude por parte de unos inversores y una empresa financiera que dio lugar a que cientos de propietarios perdieran sus viviendas y sus ahorros. El Tribunal rechazó una demanda de los bancos para que se responsabilizara a los propietarios del reembolso de la deuda pendiente que se debía al banco, y mantuvo que los grupos bancarios poderosos y con recursos suficientes tenían la obligación de comprobar la legalidad de lo que sus clientes estaban comprando antes de prestar dinero y obtener intereses⁶⁵.

58. Sin embargo, hay importantes variaciones e incoherencias en la forma en que el incumplimiento del pago de las hipotecas o del alquiler se aborda en la legislación nacional y en la que esa obligación se hace cumplir por los tribunales. En muchas jurisdicciones, las ejecuciones hipotecarias son una práctica común en caso de atrasos en los pagos de hipotecas, independientemente de la causa de los atrasos y las consecuencias de esa ejecución. Los principios de las normas internacionales de derechos humanos, que, por ejemplo, requieren que no se proceda a un desalojo que tenga como consecuencia que los afectados queden sin techo, no son debidamente aplicados por lo general por los tribunales nacionales a los desahucios relacionados con impagos de hipotecas o alquileres. La Relatora Especial observa con preocupación que, en la esfera de la vivienda, la “reparación” consistente en el desahucio se aplica de manera habitual en caso de impago de deudas, aunque haya muchas otras opciones disponibles para que los tribunales dispongan el reembolso o que se reestructure la deuda, además de invocar el poder del Estado para confiscar o expulsar a personas de sus hogares, como por ejemplo la imposición de planes de reembolso o el embargo de los salarios. Las ejecuciones hipotecarias y los desahucios tienen graves efectos en la salud y el bienestar y pueden dar lugar a la pérdida de la custodia de los hijos⁶⁶. Esas son consecuencias inaceptables del impago de hipotecas o

⁶³ Véase Lauren E. Willis, “Introduction: why didn’t the courts stop the mortgage crisis?”, *Loyola of Los Angeles Law Review*, vol. 43, núm. 4 (enero de 2010), y Ada Colau y Adrià Alemany, *Vidas hipotecadas: de la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda* (Angle Editorial, Cuadrilátero de Libros, 2012), págs. 165 a 167.

⁶⁴ Véase *City of Miami v. Bank of America Corp.*, en Tribunal de Apelación del Undécimo Circuito de los Estados Unidos, caso núm. 14-14543.

⁶⁵ Véase *Absa Bank Limited v. Moore and Another* (núm. CCT 03/16), Tribunal Constitucional de Sudáfrica.

⁶⁶ Colau y Alemany, *Vidas hipotecadas*, págs. 165 a 167.

alquileres cuando existen otras opciones. Además, generalmente son contrarias a las normas internacionales de derechos humanos.

59. En algunas jurisdicciones, las ejecuciones hipotecarias por impago no están permitidas y los procedimientos alternativos están limitados por la ley. En Irlanda se abolió la ejecución hipotecaria tras la crisis financiera de 2008, y existe un procedimiento equivalente a la ejecución hipotecaria encomendado, sin embargo, a la empresa de gestión de activos públicos, el Organismo Nacional de Gestión de Activos⁶⁷. En el Brasil, las ejecuciones hipotecarias están prohibidas por ley cuando las viviendas son utilizadas por sus propietarios para vivir en ellas, aunque los acreedores han desarrollado formas de eludir esta restricción⁶⁸. En China, hay disposiciones para aplicar muchas otras opciones para cobrar las deudas pendientes, y las ejecuciones hipotecarias solo se permiten cuando se han agotado todas las demás opciones⁶⁹. En España, sin embargo, no se considera que el impago del crédito hipotecario quede saldado con la ejecución hipotecaria, lo que significa que los propietarios endeudados deben continuar pagando los atrasos pendientes incluso después de haber perdido su casa⁷⁰.

60. En el primer caso examinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el marco del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *I. D. G. c. España*, el Comité examinó las obligaciones de los Estados de garantizar el acceso a la justicia en el contexto de la ejecución hipotecaria. Como resultado de la falta de diligencia del tribunal nacional, el autor de la comunicación no recibió notificación del procedimiento de ejecución hipotecaria ni ninguna otra comunicación antes de que se dictara la orden de subasta. En estas circunstancias, el Comité consideró que el derecho del autor de acceder a la justicia para proteger el derecho a la vivienda había sido violado. El Comité consideró que “esa notificación de la demanda de ejecución hipotecaria debe ser adecuada, de acuerdo con los estándares del Pacto aplicables al derecho a la vivienda”⁷¹. El Comité aclaró que España debía garantizar que no se procediera a ningún desahucio sin las debidas garantías procesales, y afirmó que “el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos”⁷².

61. En ese caso, el autor pudo permanecer en su casa y el Comité no abordó la cuestión de si la ejecución hipotecaria y la expulsión de la vivienda, que podía dar lugar a la falta de techo, era un recurso razonable en el caso de impago de la hipoteca o el alquiler o si estaba en consonancia con la obligación del Estado de respetar el derecho a una vivienda adecuada. Se espera que la cuestión sea objeto de examen y aclaración por el Comité y otros órganos de derechos humanos en casos futuros. A juicio de la Relatora Especial, la práctica demasiado frecuente de privar a las personas de sus hogares como reparación por los atrasos en el pago de hipotecas o alquileres debería ser objeto de un examen más

⁶⁷ Véase Irlanda, Ley de Reforma de la Ley de Tierras y de Transmisión de Propiedad Inmobiliaria, 2009 y Ley del Organismo Nacional de Gestión de Activos, 2009.

⁶⁸ Bruno Martins, Eduardo Lundberg y Tony Takeda, “Housing finance in Brazil: institutional improvements and recent developments”, Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo núm. 269 (2011), págs. 8 y 9. Puede consultarse en www.iadb.org/document.cfm?pubDetail=1&id=36411946.

⁶⁹ Tien Foo Sing, Yonglin Wang y Daxuan Zhao, “Impact of foreclosure laws on mortgage loan supply and performance”, 10 de septiembre de 2016. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2837333.

⁷⁰ Colau y Alemany, *Vidas hipotecadas*, págs. 165 a 167.

⁷¹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *I. D. G. c. España*, párr. 11.1.

⁷² Véase la observación general núm. 4 del Comité (1992) relativa al derecho a una vivienda adecuada, párr. 7.

riguroso respecto de los derechos humanos de lo que ha sido hasta la fecha por los tribunales nacionales y los órganos internacionales de derechos humanos.

C. Las empresas y los derechos humanos

62. Las nuevas normas respecto de las empresas y los derechos humanos y una mayor atención a la responsabilidad social de las empresas ofrecen posibilidades adicionales para lograr una mayor rendición de cuentas y recursos efectivos para las violaciones de los derechos humanos vinculadas a la financiarización de la vivienda.

63. El marco rector para las responsabilidades de derechos humanos de las empresas son los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”. Ese marco se basa en tres pilares: a) la obligación de los Estados de proteger contra las vulneraciones de los derechos humanos cometidas por las empresas; b) la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, y evitar provocar o contribuir a provocar consecuencias negativas para los derechos humanos; y c) la obligación de los Estados de proporcionar a las víctimas acceso a recursos efectivos cuando sus derechos sean vulnerados. Un marco similar se aplica en los diez principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, de los que los dos primeros instan a las empresas a apoyar y respetar la protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente y a evitar la complicidad en las vulneraciones de los derechos humanos⁷³. Los Principios para la Inversión Responsable, establecidos en 2006 por la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, proporcionan un marco voluntario para la incorporación de las cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza en la adopción de decisiones y las prácticas de participación. Los principios han sido firmados por más de 1.200 instituciones de inversión, que gestionan unos 45 billones de dólares de activos⁷⁴.

64. A pesar de la creciente atención que se da a la importancia de las empresas y los derechos humanos, y pese a que la vivienda representa el mayor sector empresarial mundial, se ha prestado muy poca atención a las obligaciones de las empresas y las corporaciones financieras que operan en el sector inmobiliario y de la vivienda en lo que respecta al derecho a una vivienda adecuada. La guía práctica sobre la integración de las cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza para la inversión de capital, por ejemplo, no hace referencia a los derechos humanos en relación con las inversiones en vivienda y otros bienes inmobiliarios. La Organización Internacional de Comisiones de Valores, cuyos miembros regulan más de 95% de los mercados mundiales de capital, no ha abordado el papel central que los derechos humanos en general, y el derecho a la vivienda en particular, deben desempeñar en la regulación de los mercados de capital⁷⁵.

65. Las decisiones adoptadas por las corporaciones financieras, las instituciones y las empresas de capital privado mundiales en relación con el acceso al crédito, las ejecuciones hipotecarias y las prioridades de desarrollo tienen un impacto directo en la falta de vivienda, el desplazamiento y el acceso a una vivienda asequible. La adopción de políticas progresistas con respecto a la responsabilidad social que incumbe a las empresas por los inversores en viviendas y bienes inmuebles podría desempeñar una función importante en

⁷³ Véase www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-1.

⁷⁴ Véase www.unglobalcompact.org/take-action/action/responsible-investment.

⁷⁵ Véase Tajinder Singh, Secretario General Adjunto de la Organización Internacional de Comisiones de Valores, “IOSCO initiatives and the challenges going forward”, declaración realizada ante la reunión anual general y la Conference of the International Council of Securities Associations, Estocolmo, 23 de mayo de 2016. Disponible en www.iosco.org/library/speeches/pdf/20160523-Tajinder-Singh.pdf.

la reorientación de las inversiones hacia el uso de la vivienda social y la promoción de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

66. Las directrices sobre las empresas y los derechos humanos en el sector de la vivienda deben reconocer la responsabilidad de los inversores privados y las obligaciones de los reguladores de los mercados de capital para garantizar que las necesidades de los grupos vulnerables y marginados se aborden adecuadamente mediante estrategias de inversión inclusiva y contribuir a la efectividad del derecho a la vivienda y la aplicación de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.

VI. Respuestas de política a la financiarización de la vivienda

67. Las respuestas de política a la financiarización de la vivienda han tendido a dar prioridad al apoyo a las instituciones financieras antes que a atender las necesidades de las personas cuyo derecho a una vivienda adecuada está en juego. El gasto en los rescates de bancos e instituciones financieras tras la crisis financiera de 2008 superó con mucho el gasto en la prestación de asistencia a las víctimas de la crisis. De hecho, muchos Gobiernos nacionales hicieron importantes recortes en sus programas de vivienda. Como se ha señalado antes, el Banco Mundial sigue promoviendo la “liberalización financiera” en lugar de la intervención activa del Estado en la provisión de vivienda en las economías emergentes, a pesar de que es evidente que la financiarización aumenta por lo general la desigualdad y no tiene en cuenta las necesidades de los millones de familias que viven en situaciones de falta de vivienda o en viviendas extremadamente inadecuadas⁷⁶.

68. No obstante, algunos Gobiernos subnacionales y nacionales han comenzado a abordar los efectos del exceso de corrientes de capital y de la financiarización en la asequibilidad y el acceso a la vivienda de las familias de ingresos bajos. Se han propuesto iniciativas a nivel nacional y subnacional que prevén una serie de instrumentos que pueden por lo menos contener los excesos de la financiarización y mitigar sus efectos.

69. En respuesta a la crisis de las hipotecas en España, las regiones autónomas de Andalucía y Cataluña aprobaron leyes progresistas que afirmaban de forma expresa la función social de la vivienda y facilitaban la expropiación temporal de viviendas vacías⁷⁷. La legislación catalana prohibió también las ejecuciones hipotecarias y los desahucios que pudieran dar lugar a que los afectados quedaran sin techo⁷⁸. Ambas iniciativas regionales fueron revocadas por el Tribunal Constitucional porque la regulación de esa materia era competencia del Gobierno nacional y perjudicaban los intereses económicos generales del país⁷⁹. En respuesta, al menos en el caso de Cataluña, la legislación se reintrodujo con enmiendas y fue aprobada por el Parlamento Catalán⁸⁰.

⁷⁶ Véase Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, “World Bank Group support for housing finance”. Véase también Aalbers, *The Financialization of Housing*, pág. 73.

⁷⁷ Véase Aalbers, *The Financialization of Housing*, pág. 73.

⁷⁸ Véase Comunidad Autónoma de Cataluña (España), Ley núm. 24/2015, de 29 de julio, de Medidas Urgentes para Afrontar la Emergencia en el Ámbito de la Vivienda y la Pobreza Energética, arts. 2, 3 y 4, y Comunidad Autónoma de Andalucía, Decreto-ley núm. 6/2013, de 9 de abril, de Medidas para Asegurar el Cumplimiento de la Función Social de la Vivienda.

⁷⁹ Véase www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-6831 (BOE-A-2015-6831, 19 de junio de 2015), y www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-5337, (BOE-A-2016-5337, 3 de junio de 2016).

⁸⁰ Véase Clara Blanchar, “Cataluña recupera la Ley contra los desahucios que anuló el Constitucional”, *El País*, 22 de diciembre de 2016.

70. Varios Estados, entre ellos Austria, China, Filipinas, Tailandia y Viet Nam, han establecido restricciones en cuanto a las adquisiciones por extranjeros de inmuebles residenciales. La provincia de la Columbia Británica en el Canadá ha introducido un impuesto del 15% para los propietarios extranjeros⁸¹. La ciudad de Vancouver aprobó recientemente un impuesto del 1%, aplicable tanto a los inversores extranjeros como nacionales, sobre las viviendas vacías a fin de resolver el problema de las aproximadamente 20.000 viviendas vacías en su excesivamente especulativo mercado de la vivienda. Los ingresos netos recaudados con esos impuestos se invertirán en iniciativas de vivienda asequible⁸².

71. En otros lugares se han establecido impuestos sobre las propiedades de lujo. Singapur grava con un 18% las transmisiones inmobiliarias⁸³ e impone una tasa adicional de adquisición a los propietarios e inversores ricos, cuyos ingresos se utilizan para subvencionar la propiedad de la vivienda de personas de ingresos bajos⁸⁴. Varias jurisdicciones, como China, Alemania y Malasia, han introducido un impuesto sobre la especulación inmobiliaria⁸⁵. En China se introdujo a principios de 2013, después de que se reanudara la actividad especulativa en el mercado de la vivienda, un impuesto que grava directamente con un 20% las ganancias de capital, y en la provincia China de Taiwán los propietarios de viviendas están sujetos a un impuesto del 15% sobre el precio de venta de la vivienda si la venden un año después de haberla comprado y del 10% si la venta se realiza dos años después⁸⁶.

72. Algunos Gobiernos han optado por fomentar un enfoque más inclusivo de la inversión privada en la vivienda mediante incentivos financieros para alentar la construcción de viviendas asequibles. El Gobierno de Argelia, por ejemplo, financia la construcción de viviendas de alquiler en suelo público gratuito para las familias con ingresos 1,5 veces inferiores el salario mínimo. También tiene un programa de arrendamiento con opción de compra para las familias con poca capacidad para pagar la cuota de entrada inicial⁸⁷. Otros Gobiernos exigen que los promotores inmobiliarios incluyan en sus proyectos un porcentaje de viviendas asequibles. El Alcalde de Londres anunció recientemente que los constructores deberán garantizar que el 35% de viviendas nuevas que se construyan sean realmente asequibles⁸⁸.

⁸¹ Columbia Británica, Ministerio de Finanzas, “Impuesto adicional sobre la transmisión de bienes inmuebles residenciales a entidades extranjeras en el Distrito Regional del Gran Vancouver: Ley del Impuesto sobre la Transmisión de Propiedad Inmobiliaria” (27 de julio de 2016). Disponible en www2.gov.bc.ca/assets/gov/taxes/property-taxes/property-transfer-tax/forms-publications/is-006-additional-property-transfer-tax-foreign-entities-vancouver.pdf.

⁸² Véase ciudad de Vancouver, “Empty homes tax”. Disponible en <http://vancouver.ca/home-property-development/empty-homes-tax.aspx>.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Véase Sock-Yong Phang y Matthias Helbie, “Housing policies in Singapore”, documentos de trabajo del Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, núm. 559 (Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, 2016). Disponible en www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adbi-wp559.pdf.

⁸⁵ Andrew Heywood y Paul Hackett, “The case for property tax speculation”, documento de debate del Smith Institute (Smith Institute, 2013), pág. 12. Disponible en <https://smithinstitutethinktank.files.wordpress.com/2014/11/the-case-for-a-property-speculation-tax.pdf>.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Véase Centre for Affordable Housing Finance in Africa, “2014 Yearbook: housing finance in Africa: a review of some of Africa’s housing finance markets” (Sudáfrica, noviembre de 2014). Disponible en www.housingfinanceafrica.org/wp-content/uploads/2014/11/CAHF-14.11.2014-small.pdf.

⁸⁸ Véase Dave Hill, “Sadiq Khan sets out key plans for more ‘genuinely affordable’ London homes”, *Guardian*, 29 de noviembre de 2016.

73. Estos tipos de programas o acuerdos deben ser debidamente diseñados y supervisados para que sean eficaces. Por ejemplo, las definiciones de “asequibilidad” no siempre reflejan los niveles reales de ingresos de quienes necesitan vivienda y rara vez existen mecanismos de rendición de cuentas para asegurar que los promotores inmobiliarios cumplan lo dispuesto. Además, los acuerdos para incluir viviendas asequibles en las promociones inmobiliarias han dado lugar a veces a la estigmatización de los arrendatarios que ocupan las viviendas asequibles. Este fenómeno, conocido como “puerta de los pobres”, consiste en que los inquilinos de ingresos bajos quedan segregados de los residentes más acaudalados y tienen que utilizar entradas separadas y menos atractivas y servicios segregados, por ejemplo para la lavandería y los contenedores de basura⁸⁹.

74. En algunos Estados y ciudades se ha introducido también una serie de iniciativas para proporcionar acceso al crédito a los hogares de ingresos bajos sobre la base de modelos de microfinanciación alternativos y controlados por la comunidad. La microfinanciación, que se ha ido desarrollando a través de organizaciones no gubernamentales o microempresas de crédito, permite a los hogares de ingresos bajos financiar la construcción a lo largo del tiempo, a menudo en zonas sin planificación urbana.

VII. Conclusiones y recomendaciones: el camino a seguir

75. A pesar de los elementos positivos de las respuestas de política de algunos Estados, en general las respuestas han tendido a ser esporádicas y reactivas, abordando el recalentamiento de los mercados o proporcionando iniciativas limitadas para ampliar el acceso al crédito. Las cuestiones sistémicas más amplias de la financiarización y la mercantilización de la vivienda siguen en gran medida sin atenderse. Es necesario que los Estados recuperen la gobernanza de los sistemas de vivienda de los mercados mundiales de crédito y, en colaboración con las comunidades afectadas y con la cooperación y la participación de los bancos centrales y las instituciones financieras, rediseñen la financiación de la vivienda y la inversión mundial en la vivienda en torno al objetivo de garantizar el acceso de todos a una vivienda adecuada de aquí a 2030.

76. Muchos Estados han sido demasiado deferentes con la dinámica de los mercados no regulados y no han tomado las medidas adecuadas para adaptar la inversión privada al derecho a una vivienda adecuada. Mediante las subvenciones fiscales para la propiedad de la vivienda, las desgravaciones fiscales para los inversores y los rescates de bancos e instituciones financieras, los Estados han subvencionado la excesiva financiarización de la vivienda a expensas de los programas para las personas en situación de extrema necesidad de vivienda. Parece haber un grave desequilibrio entre la atención prestada y los mecanismos y los recursos elaborados por los Estados para apoyar la financiarización de la vivienda y el déficit absoluto de vivienda para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada.

77. La Relatora Especial sugiere que el camino a seguir requiere un cambio para lograr que los Estados velen por que todas las inversiones en vivienda tengan en cuenta su función social y cumplan las obligaciones de derechos humanos de los Estados a ese respecto. Ello exige una transformación de las relaciones entre el Estado y el sector financiero, en las que la observancia de los derechos humanos sea el objetivo primordial, y no una obligación subsidiaria o desatendida. La Relatora Especial considera que eso puede lograrse mediante una colaboración más constructiva y el diálogo entre los Estados, los agentes de derechos humanos, los

⁸⁹ Véase Hilary Osborne, “Poor doors: the segregation of London’s inner-city flat dwellers”, *Guardian*, 25 de julio de 2014.

órganos reguladores financieros nacionales e internacionales, las empresas de capital privado y los grandes inversores. A fin de establecer esas nuevas conversaciones y lograr ese cambio, la Relatora Especial recomienda que:

a) Se elaboren nuevas iniciativas para acercar los ámbitos del sector financiero corporativo y público, la vivienda, la planificación y los derechos humanos. La Relatora Especial recomienda que se celebre una reunión internacional de alto nivel en la que participen los Estados, las instituciones financieras internacionales, los órganos de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y los expertos pertinentes a fin de elaborar una estrategia para que los organismos y los agentes de regulación financiera participen en la consecución del objetivo de garantizar una vivienda adecuada para todos de aquí a 2030.

b) Las estrategias elaboradas por los Estados y los gobiernos locales para lograr la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana incluyan toda una serie de medidas fiscales, normativas y de planificación a fin de restablecer la vivienda como un bien social, promover un sistema de vivienda inclusivo y evitar la especulación y la excesiva acumulación de la riqueza.

c) Los tratados comerciales y de inversión reconozcan la primacía de los derechos humanos, incluido el derecho a la vivienda, y garanticen que los Estados tengan plena capacidad para regular la inversión privada a fin de asegurar la efectividad del derecho a la vivienda.

d) Se elaboren con carácter prioritario directrices sobre las empresas y los derechos humanos dirigidas específicamente a los agentes financieros que operan en el sistema de vivienda.

e) Los Estados revisen todas las leyes y políticas relativas a la ejecución hipotecaria, el endeudamiento y la vivienda, a fin de asegurar la coherencia con el derecho a una vivienda adecuada, incluida la obligación de impedir todo desalojo que deje sin techo a los afectados.

f) Los Estados velen por que los juzgados, los tribunales y las instituciones de derechos humanos reconozcan y apliquen la primacía de los derechos humanos e interpreten y apliquen las leyes y las políticas nacionales relacionadas con la vivienda y la financiación de la vivienda en consonancia con el derecho a una vivienda adecuada.

g) Los órganos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos presten más atención a la cuestión de la financiarización y expongan con claridad a los Estados, a través de un diálogo constructivo durante los exámenes periódicos y en el examen de casos individuales, sus obligaciones en relación con la financiarización de la vivienda.
