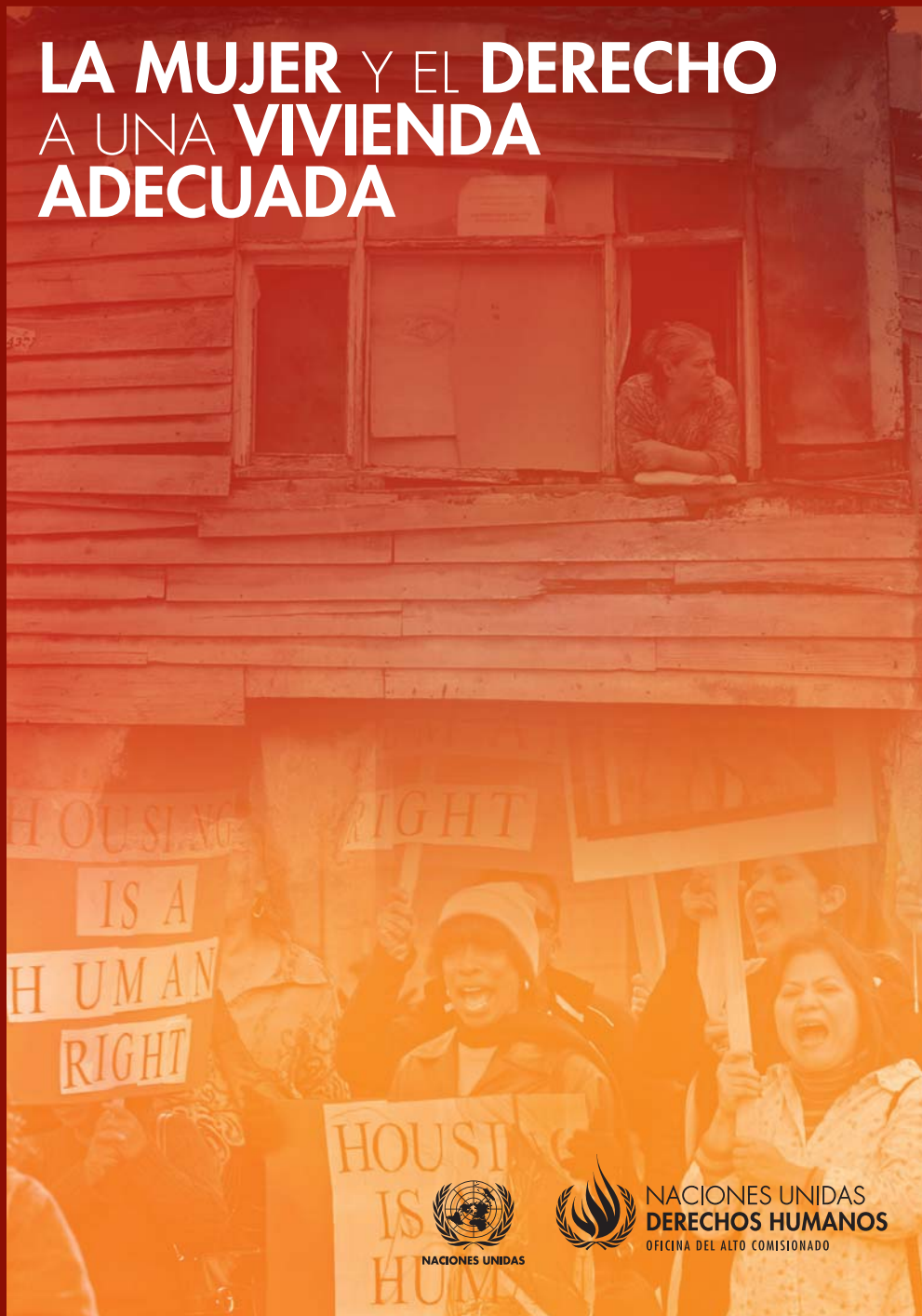


# LA MUJER Y EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA



NACIONES UNIDAS  
**DERECHOS HUMANOS**  
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

# LA MUJER Y EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

HOUSING  
IS A  
HUMAN  
RIGHT

RIGHT

HOUSING  
IS  
HUMAN



NACIONES UNIDAS  
**DERECHOS HUMANOS**  
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

New York y Ginebra, 2012

**NOTA**

Las denominaciones utilizadas en esta publicación y la forma en que se presenta su contenido no conllevan, por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. Su mención indica una referencia a un documento de las Naciones Unidas.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>I. MARCO LEGAL Y DE POLÍTICAS DEL DERECHO DE LA MUJER A UNA VIVIENDA ADECUADA</b> .....	<b>12</b>
A. Marco normativo internacional .....	13
B. El derecho a una vivienda adecuada y a la no discriminación bajo el prisma de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos .....	27
C. Conferencias mundiales .....	32
D. Instrumentos e iniciativas regionales .....	35
<b>II. DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN LOS ÁMBITOS DE LA VIVIENDA, LA TIERRA Y LA PROPIEDAD</b> .....	<b>38</b>
A. Leyes discriminatorias .....	44
B. Legislación y políticas que no tienen en cuenta circunstancias específicas de la mujer .....	48
C. Leyes y prácticas consuetudinarias discriminatorias .....	50
D. Actitudes parciales .....	56
E. Falta de acceso a recursos y toma de conciencia de los derechos .....	57
F. Falta de participación en el proceso de adopción de decisiones .....	59
<b>III. CUESTIONES ESPECÍFICAS</b> .....	<b>62</b>
A. La sucesión .....	63
B. Desalojos forzosos .....	72
C. Condiciones de vivienda inadecuadas .....	79
D. Los vínculos entre la violencia doméstica y el derecho de la mujer a una vivienda adecuada .....	85
E. VIH/SIDA .....	91
F. Desastres naturales y cambio climático .....	94
G. Crisis financiera .....	98
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>100</b>

## AGRADECIMIENTOS

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desea dar las gracias a las personas que han contribuido con observaciones, sugerencias y apoyo a la preparación de la presente publicación o que han participado en las consultas organizadas por los Relatores Especiales. En particular, desea dar las gracias por su contribución a Alison Aggarwal, Rebecca Brown, Christian Courtis, Graciela Dede, Leilani Farha, Amanda Flores, Bahram Ghazi, Mayra Gomez, Denise Hauser, Cecilia Möller, Lucinda O'Hanlon y Beatrice Quadranti.

---

## RESUMEN

El derecho a una vivienda adecuada está claramente reconocido en las normas internacionales de derechos humanos, entre otras en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consagra “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11, párr. 1).

No obstante, bastante más de 1.000 millones de personas viven en condiciones precarias en barrios marginales y asentamientos informales que ponen en peligro su salud e incluso su supervivencia. Además, cada día, hay unos 100 millones de personas que carecen de techo. Asimismo, todos los años millones de personas son desplazadas o desalojadas de manera forzosa de sus hogares. Un análisis desde el punto de vista del género indica que las mujeres se ven especialmente afectadas por este problema y el objeto de la presente publicación es arrojar alguna luz sobre las principales causas subyacentes de esta situación.

En esta publicación se ofrece un panorama general del significado, la intención y las consecuencias del derecho a una vivienda adecuada que es un derecho humano, y se ponen de manifiesto, de hecho y de derecho, los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en todo el mundo para gozar de este derecho de manera efectiva.

Numerosos mecanismos de derechos humanos han señalado a lo largo de los años los efectos que tienen la desigualdad de género y la discriminación en el goce del derecho de la mujer a una vivienda adecuada. En 2002 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas pidió, en su resolución 2002/49, al primer Relator Especial sobre una vivienda adecuada, el Sr. Miloon Kothari (India), que elaborase un estudio sobre la vivienda adecuada y la mujer y decidió mantener en su programa la cuestión de la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad de la tierra, el acceso a ella y su control, así como la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada. En la presente publicación se extraen conclusiones sobre los derechos de la mujer a

partir de consultas regionales celebradas con la sociedad civil entre 2002 y 2006, misiones a países, testimonios e información obtenida de grupos comunitarios locales<sup>1</sup>. Se basa asimismo en la labor realizada por la segunda Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, la Sra. Raquel Rolnik (Brasil), que fue nombrada en 2008. En 2011, la Relatora inició consultas de ámbito mundial a través de Internet sobre la mujer y el derecho a una vivienda adecuada y en 2012 recogió las conclusiones de dichas consultas en el informe de ese año que presentó al Consejo de Derechos Humanos. Su labor sobre la repercusión de la crisis financiera en el derecho a una vivienda adecuada y en el cambio climático es además relevante a la hora de realizar un análisis de la mujer y el derecho a una vivienda adecuada.

También se recoge en la presente publicación la labor de otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Para llevar a cabo análisis más profundos de temas concretos la publicación se basa asimismo en documentos cuya elaboración se encargó de manera especial. En la publicación se señalan los vínculos conceptuales, las prácticas positivas y las repercusiones en materia de políticas que existen para los Estados, organismos y órganos de las Naciones Unidas y la sociedad civil.

La publicación se divide en cuatro secciones sustantivas. Tras la introducción, el capítulo I describe los marcos jurídico y de políticas para hacer efectivo el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, incluidos los tratados de derechos humanos, los principios de no discriminación e igualdad y la efectividad progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. En el capítulo II se exponen las principales causas subyacentes, que van desde la discriminación en el derecho escrito hasta el derecho y las prácticas consuetudinarias, así como la falta de acceso a recursos jurídicos y de otro tipo. Por último, en el capítulo III se desarrollan una serie de cuestiones concretas como los desalojos forzosos, la degradación de las condiciones de vida y el reconocimiento

---

<sup>1</sup> Véanse también E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43 y E/CN.4/2006/118.

cultural y religioso de los derechos de la mujer, destacando semejanzas y diferencias regionales.

Además de poner de manifiesto legislación nacional discriminatoria, en la presente publicación se expone cómo la brecha existente entre protección, de derecho y de hecho, del derecho de la mujer a una vivienda adecuada es el principal obstáculo en la actualidad para que ese derecho sea efectivo en todo el mundo. Se subraya que, en muchos países, los derechos de la mujer están protegidos por la ley pero que en la práctica las mujeres se ven desfavorecidas en el ámbito social y en el económico y se enfrentan a una discriminación de hecho en lo que se refiere al derecho a una vivienda, a la tierra y a la herencia. Una de las formas más importantes en las que se pone de manifiesto este obstáculo es la existencia de legislación, aparentemente neutra desde un punto de vista del género, que se interpreta y aplica en formas que desfavorecen y discriminan a la mujer.

Otro obstáculo importante para que se haga efectivo el derecho de la mujer a una vivienda adecuada son las condiciones específicas de vulnerabilidad en que se encuentran diferentes grupos de mujeres, como las víctimas de la violencia doméstica, las viudas, divorciadas o separadas, las mujeres cabeza de familia, las mujeres víctima de desalojos forzosos, las mujeres indígenas y pertenecientes a tribus, las mujeres con discapacidad, las mujeres en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto, las trabajadoras migrantes, las mujeres pertenecientes a comunidades laborales y de ascendencias diferentes, las trabajadoras domésticas, las reclusas, las trabajadoras del sexo y las lesbianas y transgénero. En razón de una combinación de factores estas mujeres se enfrentan a diferentes condiciones de vivienda y tienen más posibilidades de quedarse sin hogar o vivir en viviendas inadecuadas.

Al destacar las vulneraciones del derecho a la vivienda de que son víctima estos diferentes grupos de mujeres en situación vulnerable se ponen claramente de relieve los efectos que la discriminación por razones diversas tiene en ellas como resultado de su género, raza, casta, origen étnico, edad y otros factores, pero en muchos casos también como



resultado de su relativo empobrecimiento y de su falta de acceso a recursos sociales y económicos.

Hay ejemplos de iniciativas llevadas a cabo por mujeres y grupos de mujeres de todo el mundo para afrontar estos problemas, tanto generales como específicos, que ponen de manifiesto la fuerza y la creatividad de mujeres y comunidades que han hecho frente a situaciones de vulneración de los derechos de la mujer a una vivienda adecuada, a la tierra y a la herencia. También hay numerosos ejemplos de proyectos realizados por comunidades, en ocasiones en colaboración con Estados, para afrontar de manera positiva las necesidades de las mujeres y las vulneraciones de sus derechos. Algunos de ellos se recogen en esta publicación con una doble finalidad: poner de manifiesto los principales obstáculos ante los que se encuentra la mujer para gozar plenamente de su derecho a una vivienda adecuada y ofrecer orientación sobre medidas para prevenir y erradicar la discriminación, incluida la violencia, contra la mujer en relación con su derecho a una vivienda.

## INTRODUCCIÓN

*El derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad.*

Miloon Kothari, ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada.

Además de la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25), el reconocimiento internacional más autorizado del derecho a una vivienda adecuada como elemento del derecho a un nivel de vida adecuado se recoge en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece que los Estados partes “[...] reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados” (art. 11, párr. 1).

En los años setenta y ochenta surgieron en muchos países campañas, movimientos y luchas nacionales para identificar la vivienda como un derecho humano. Por ejemplo, en la India, a finales de los años ochenta y principios de los noventa se realizaron cientos de entrevistas y reuniones en lenguas vernáculas para recabar información sobre lo que significaba la vivienda para las personas. El resultado de la campaña fue que, para las personas, la vivienda es el lugar al que perteneces, un lugar seguro en el que vivir, mucho más que únicamente cuatro paredes y un techo. Campañas similares se organizaron en el Brasil, en varios países de África y en el Reino Unido. La experiencia acumulada se debatió en el contexto de las dos Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (1976 y 1996) y en la Estrategia Mundial de Vivienda (1988-2000).

El derecho a una vivienda adecuada sigue sin respetarse de manera absoluta en todas las regiones del mundo, en particular en el caso de grupos vulnerables de mujeres, pero también en el de determinados grupos de hombres, como los pertenecientes a comunidades minoritarias.

En décadas recientes la atención de los foros internacionales se ha centrado en los vínculos entre la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, y el no disfrute del derecho a una vivienda adecuada. En el informe sobre la política económica y social y sus efectos sobre la violencia contra la mujer presentado en 2000<sup>2</sup> la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, subrayaba que la pobreza de la mujer, junto con la falta de otras opciones de vivienda, hacían que fuera difícil para las mujeres salir de situaciones de violencia familiar, y reafirmaba que la reubicación forzosa y el desalojo forzoso de la vivienda y de la tierra tenían una repercusión desproporcionada en la mujer, especialmente en los casos en que estas vulneraciones eran cometidas por cónyuges o familiares políticos. En 2009 la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, dijo: "el impacto de esos desalojos forzosos, a menudo dirigidos por milicias o fuerzas armadas, es profundamente devastador para las mujeres y va acompañado de crecientes tasas de violencia física, psicológica y económica desde incluso antes de que se efectúen hasta después de llevados a cabo. Esto se aplica tanto a la violencia contra la mujer perpetrada por autoridades estatales, agentes no estatales o miembros de la comunidad, como a la violencia en el hogar"<sup>3</sup>.

En 2000, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas nombró a su primer Relator Especial sobre una vivienda adecuada con el mandato de centrarse en la cuestión de una vivienda adecuada como elemento del derecho a un nivel de vida adecuado en el contexto de la no discriminación<sup>4</sup>. Se pidió al Relator Especial que presentara un informe sobre la situación de la efectividad de los derechos correspondientes y sobre los avances logrados en relación con ellos, incluidas leyes, políticas y prácticas adecuadas más propicias para el goce de esos derechos, así como sobre las dificultades y obstáculos encontrados a nivel nacional e internacional, y que celebrara conversaciones

---

<sup>2</sup> E/CN.4/2000/68/Add.5.

<sup>3</sup> A/HRC/11/6/Add.6, párr. 85.

<sup>4</sup> Resolución 2000/9.

periódicas con los Estados y promoviera la cooperación entre ellos y la prestación de asistencia en la tarea de garantizar esos derechos. Se pidió al Relator Especial de manera específica que tuviera en cuenta una perspectiva de género en todas las actividades que realizara.

*En el cumplimiento de mi mandato he seguido un enfoque global basado en la realidad de que todos los derechos humanos están relacionados entre sí y son indivisibles. El derecho a una vivienda adecuada no puede hacerse plenamente efectivo si se desvincula de otros derechos, como el derecho a la alimentación, al suministro de agua, a servicios sanitarios, al suministro eléctrico, a la atención de salud, al trabajo, a la propiedad, a la seguridad de la persona, a la seguridad de la vivienda, y a la protección contra tratos inhumanos y degradantes. Este enfoque me ha obligado a examinar una serie de cuestiones relacionadas con la vivienda adecuada, como la tierra, los desalojos forzosos, el acceso al suministro de agua y a servicios sanitarios, la atención de salud, la pobreza y los efectos de la globalización. En este marco amplio, me he centrado en particular en desarrollar una firme perspectiva de género coherente con el derecho a la no discriminación y con los derechos de grupos concretos, como los niños, las personas indígenas y las minorías.*

*Fuente:* Declaración del Sr. Miloon Kothari, Relator Especial sobre una vivienda adecuada ante la Comisión de Derechos Humanos, 4 de abril de 2003.

Al mismo tiempo, la Comisión de Derechos Humanos en sus resoluciones sobre la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y sobre la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada, afirmó repetidamente que la discriminación contra la mujer en la ley, en relación con la adquisición y seguridad de la tierra, la propiedad y la vivienda, constituye una violación del derecho humano de la mujer a la protección contra la discriminación<sup>5</sup>. Reafirmó también la obligación de los Estados de tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer por cualquier

<sup>5</sup> Resoluciones 2000/13, 2001/34, 2002/49, 2003/22, 2004/21 y 2005/25.

persona, organización o empresa, en particular por las instituciones financieras de préstamo. Recomendó que las instituciones financieras de financiación de la vivienda y otras instituciones de crédito acabaran con la discriminación y alentó a los órganos especializados nacionales y de las Naciones Unidas a que proporcionaran recursos, información y educación en materia de derechos humanos sobre la igualdad de la mujer en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y sobre la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada. La Comisión pidió al Relator Especial que estudiara la cuestión de la mujer y la vivienda adecuada y presentara un informe al respecto, y más en concreto sobre la igualdad de la mujer en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y sobre la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada.

La metodología seguida para llevar a cabo esta labor incluyó la celebración de consultas regionales con organizaciones comunitarias de mujeres. Desde 2002 se han venido celebrando consultas regionales en África Septentrional y Oriental, Asia, América Central y del Sur, el Oriente Medio, la región del Pacífico, América del Norte, Asia Central, Europa Oriental y el Mediterráneo<sup>6</sup>. En cada una de las consultas, reflejando los contextos locales, se destacaron temas específicos en relación con la vivienda adecuada, como la violencia contra la mujer, o la tierra y la herencia. Los testimonios intercambiados entre personas y grupos comunitarios y de la sociedad civil pusieron de manifiesto la diversidad de vulneraciones de que eran víctimas las mujeres en relación con el

---

<sup>6</sup> Consultas regionales: African regional civil society consultation on women and adequate housing (Nairobi, octubre de 2002); Asia regional consultation on the interlinkages between violence against women and women's right to adequate housing (Delhi, octubre de 2003); Latin America and Caribbean regional consultation on women and adequate housing (Ciudad de México, diciembre de 2003); the Middle East and North Africa regional consultation on women's right to adequate housing and land (Alejandría (Egipto), julio de 2004); Pacific regional consultation on women's rights to adequate housing and land (Nadi (Fiji), octubre de 2004); North American regional consultation on women's right to adequate housing (Washington, D.C., octubre de 2005); Central Asia/Eastern Europe regional consultation on women's right to adequate housing (Budapest, noviembre de 2005); y Mediterranean regional consultation on women's right to adequate housing (Barcelona (España), marzo de 2006). Los informes de estas consultas pueden encontrarse en [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/WomenAndHousing.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/WomenAndHousing.aspx) (a 13 de marzo de 2012).

derecho a una vivienda adecuada, así como las estrategias utilizadas para hacer efectivo ese derecho. En los testimonios se expusieron más detalladamente las razones de la brecha existente entre las leyes y las políticas y su aplicación y se confirmó que se requiere un enfoque indivisible para afrontar de manera efectiva unos contextos complejos en los que la mujer es víctima de la discriminación y de otras violaciones de los derechos humanos<sup>7</sup>.

Las consultas regionales permitieron también que los grupos de la sociedad civil participaran en procesos de las Naciones Unidas, algunos de ellos por primera vez, y sirvieron de vehículo para mejorar la creación de redes y el intercambio de experiencias acerca de la labor relacionada con el derecho de la mujer a una vivienda adecuada entre grupos de mujeres y grupos dedicados al tema de la vivienda. Es importante señalar que, desde la celebración de las consultas, ha habido un seguimiento por parte de grupos de la sociedad civil. Por ejemplo, grupos de Mongolia tuvieron la posibilidad de defender con éxito la inclusión de disposiciones que protegen el derecho de la mujer a una vivienda adecuada en la nueva legislación de lucha contra la violencia doméstica del país; en varios países de América Latina y en Australia se celebraron consultas nacionales de seguimiento; y se organizó una conferencia para consolidar la experiencia adquirida en las consultas regionales hasta ese momento (en el marco del Foro Social Mundial de 2005 celebrado en el Brasil) en la que participaron algunas de las mujeres que habían presentado sus testimonios en las consultas.

En la presente publicación se extraen las conclusiones de la labor del primer Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada. Se toman como base la labor y la investigación realizadas por el Relator Especial desde 2002, incluidas las respuestas recibidas de gobiernos y organizaciones no gubernamentales a cuestionarios enviados, la información recabada en misiones de investigación a países, y los testimonios e informes de consultas regionales celebradas con grupos comunitarios y de la sociedad civil. La publicación también tiene

---

<sup>7</sup> E/CN.4/2005/43, párr. 17.

en cuenta la labor realizada por la segunda Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, la Sra. Raquel Rolnik (Brasil), nombrada en 2008, incluidas las consultas de ámbito mundial que organizó en 2011 sobre la mujer y el derecho a una vivienda adecuada, cuyas conclusiones recogió la Relatora en el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos en 2012. Además se basa en el análisis que hace la Relatora de las repercusiones de las crisis financiera y del cambio climático en el goce del derecho a una vivienda adecuada, con especial atención a las repercusiones en razón del género. La publicación se refiere también a la labor de otros mecanismos de derechos humanos, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Para llevar a cabo un análisis más profundo de cuestiones específicas, el estudio se sirve asimismo de las conclusiones de otros órganos de las Naciones Unidas y especialmente de documentos que se encargó realizar.





- **MARCO LEGAL Y DE  
POLÍTICAS DEL DERECHO DE  
LA MUJER A UNA VIVIENDA  
ADECUADA**

Para entender plenamente las consecuencias que tienen la discriminación y la desigualdad en el derecho de la mujer a una vivienda es importante aclarar lo que conlleva el derecho humano a una vivienda adecuada. Diversas fuentes ofrecen orientación sobre el significado del “derecho a una vivienda adecuada”. Además de los artículos pertinentes de tratados fundamentales de derechos humanos, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, que examinan la aplicación de los tratados de derechos humanos y prestan asistencia a los Estados partes para el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas, han contribuido con interpretaciones autorizadas a determinar los criterios del derecho a una vivienda adecuada. Asimismo, acuerdos políticos de carácter regional y mundial aclaran también el marco legal y de políticas.

## A. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

El derecho a una vivienda adecuada está ampliamente reconocido en normas de derechos humanos de ámbito internacional, regional y nacional<sup>8</sup>. Una de las primeras referencias internacionales a este derecho figura en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 25, párr. 1). Posteriormente se recogió en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 11, párr. 1), considerado la fuente jurídica internacional más importante del derecho a una vivienda adecuada. El derecho a una vivienda adecuada se reconoce de manera más general como un elemento del derecho a un nivel de vida adecuado, aunque normalmente se entiende como un derecho humano independiente.

El Pacto estipula:

*Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán*

<sup>8</sup> Para consultar una lista exhaustiva de las normas internacionales pertinentes véase [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx) (a 13 de marzo de 2012).

*medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento (art. 11, párr. 1).*

Este artículo es importante en varios aspectos. En primer lugar, garantiza este derecho a “toda persona”, sin distinción alguna. En segundo lugar, no tiene un carácter estático, sino que asegura también el derecho a la “mejora continua de las condiciones de existencia”. En tercer lugar, requiere que los Estados tomen “medidas apropiadas” para asegurar la efectividad del derecho a una vivienda adecuada.

La mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos consagran también la prohibición de discriminación en razón del sexo y establecen que los derechos en ellos contenidos deben ser disfrutados sin distinción en razón del sexo, entre otros motivos.

También pueden encontrarse disposiciones legalmente vinculantes, de ámbito internacional, que reconocen de manera directa o indirecta el derecho a una vivienda adecuada y a la igualdad de derechos de la mujer:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece:

*Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales [...], y en particular le asegurarán el derecho a [...] h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones (art. 14, párr. 2).*

*Los Estados partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres [...] h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce*

y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso (art. 16, párr. 1).

- La Convención sobre los Derechos del Niño dispone:

*Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación (art. 16, párr. 1).*

*Los Estados partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. [...] Los Estados partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho, y en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. [...] (art. 27).*

- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial estipula:

*Los Estados partes condenan especialmente la segregación racial y el apartheid y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de esta naturaleza (art. 3).*

*Los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de [...] iii) El derecho a la vivienda (art. 5 e)).*

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

*Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto (art. 3).*

*Todo individuo tiene derecho a la libertad y la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie*

*podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en esta (art. 9, párr.1).*

*Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques (art. 17).*

- **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad:**

*Los Estados partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades (art. 6, párr. 1).*

*Los Estados partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención (art. 6, párr. 2).*

*A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: a) los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo (art. 9, párr.1).*

*Los Estados partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás,*

*y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que: a) las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico; b) las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de esta (art. 19).*

*Los Estados partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad (art. 28, párr. 1).*

*Los Estados partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: [...] d) asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública (art. 28, párr. 2).*

- *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares:*

*Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con [...] d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres (art. 43, párr. 1).*

Las normas y principios de igualdad de género y no discriminación están consagrados en los tratados fundamentales de derechos humanos.

La efectividad de los derechos de igualdad y no discriminación no es progresiva (véase más adelante), sino que entraña obligaciones de aplicación inmediata<sup>9</sup>. El principio de inmediatez se basa en el entendimiento de que permitir que la discriminación quede impune durante el tiempo que sea vulnera las normas de derechos humanos y el principio de dignidad, y que es necesario que pueda accederse a recursos efectivos de manera inmediata. Los Estados tienen la obligación inmediata de abstenerse de las prácticas discriminatorias y de revocar la legislación discriminatoria. Además, tienen la obligación inmediata de adoptar medidas para poner fin a las prácticas discriminatorias, tanto en la esfera pública como en la privada. Algunas de ellas pueden ser medidas especiales de carácter temporal, pero también debe haber otras permanentes, sensibles a las necesidades y obstáculos específicos que encuentran las mujeres para el disfrute de cada uno de los derechos humanos.

La noción de efectividad progresiva reconoce que garantizar la plena efectividad de algunos derechos humanos —como los derechos económicos, sociales y culturales— puede requerir un tiempo, y da a los Estados cierto margen para adoptar las medidas apropiadas con ese fin. No obstante, los Estados no pueden recurrir a medidas discriminatorias, para hacer efectivos esos derechos ya que sus facultades discrecionales están limitadas por los principios de igualdad y no discriminación, también en relación con el género, que son de aplicación inmediata. Por lo tanto, sería inaceptable favorecer a los hombres respecto de las mujeres con la excusa de avanzar de manera gradual hacia la plena efectividad del derecho a la vivienda.

El derecho internacional de los derechos humanos establece que los Estados tienen la obligación de tomar medidas apropiadas para hacer plenamente efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, utilizando al máximo los recursos disponibles, si bien reconoce que este proceso lleva tiempo y que la falta de recursos financieros y de otro tipo

---

<sup>9</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 16 (2005) sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (párr. 40).

puede constituir un obstáculo. No obstante, aun cuando un derecho, como el derecho a una vivienda adecuada, no pueda hacerse plenamente efectivo de manera inminente debido, por ejemplo, a la escasez de recursos, deben tomarse medidas inmediatas para lograr este fin.

Es particularmente importante que los Estados, con independencia de los recursos de que dispongan, procuren garantizar, con carácter prioritario, el goce por todos los ciudadanos de esos derechos, al menos a un nivel mínimo, y que pongan en marcha programas dirigidos a los pobres, los marginados y los desfavorecidos —categorías a las que, con frecuencia, pertenecen las mujeres. En este sentido, los Estados tienen que adoptar un enfoque de igualdad sustantiva a la hora de utilizar los recursos. También debe recordarse que, si bien la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales puede lograrse progresivamente, los Estados no deben adoptar deliberadamente medidas de carácter regresivo.

Lo anteriormente dicho pone de manifiesto los diferentes tipos de obligaciones de los Estados en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a una vivienda adecuada, es decir, la obligación de respetarlos, protegerlos y hacerlos efectivos. En resumen, la obligación de *respetar* requiere que el Estado se abstenga de interferir en la libertad de la persona; la obligación de *proteger* requiere que el Estado impida que otras personas y grupos (terceros) interfieran en un derecho de la persona; y la obligación de hacerlos efectivos requiere que el Estado tome medidas positivas para garantizar el disfrute de un derecho.

Dado que la discriminación contra la mujer no solo se da en la esfera pública, sino también en gran medida en la esfera privada, incluido en el seno de la comunidad, la familia y el hogar, la obligación del Estado de garantizar una protección efectiva contra violaciones de los derechos humanos cometidas por particulares es especialmente importante.

Como es en el ámbito privado donde algunas mujeres pueden ser más vulnerables y estar más desprotegidas en lo que concierne a sus derechos económicos, sociales y culturales, el Estado tiene la obligación de actuar



con la diligencia debida ofreciendo respuestas adecuadas, eficaces y rápidas a las situaciones en que estos se vulneran<sup>10</sup>. Esta tarea implica la prevención, investigación, mediación, represión y reparación de las violaciones de derechos humanos y la obligación de impedir la impunidad. Aunque la diligencia debida en relación con la mujer se ha identificado históricamente con la obligación de eliminar la violencia ejercida en su contra en la vida privada o a manos de un particular<sup>11</sup>, el alcance del concepto ha evolucionado<sup>12</sup>.

Por último, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer dispone que la adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* no debía entenderse como una forma de discriminación (art. 4, párr. 1). Al contrario, dichas medidas pueden ser necesarias y apropiadas para reparar las consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra la mujer<sup>13</sup>, también en la esfera de la vivienda.

---

<sup>10</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer, párr. 9.

<sup>11</sup> Resolución 48/104 de la Asamblea General.

<sup>12</sup> Véase E/CN.4/2006/61.

<sup>13</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observación general N° 25 (2004) sobre medidas especiales de carácter temporal, párr. 18.

## Ejemplos de igualdad sustantiva en relación con la vivienda

Aspectos	Definición <sup>a</sup>	Situación de la mujer	Perspectiva de igualdad sustantiva
Seguridad de tenencia	<p>La tenencia adopta diversas formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arrendamiento, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierras o de propiedades. Sea cual sea el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de la tenencia que les garantice una protección jurídica contra el desalojo, el hostigamiento y otras amenazas. Los Estados partes deben ofrecer seguridad jurídica de la tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección, en consulta real con las personas y grupos afectados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La seguridad de la tenencia de las mujeres es desproporcionadamente inferior a la de los hombres. Esto se debe, entre otras cosas, a la pobreza y la vulnerabilidad de la mujer a la violencia, así como a las leyes, políticas y programas discriminatorios que contribuyen a la desigualdad de la mujer en general.</li> <li>• Las mujeres son desalojadas de sus hogares a causa de la violencia familiar o doméstica, las leyes de sucesión discriminatorias, las costumbres, las tradiciones y la falta de medios económicos provocada por políticas estatales que desfavorecen a la mujer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A las personas cuya seguridad de la tenencia se encuentra en situación de mayor riesgo (incluidas las mujeres pertenecientes a minorías o grupos indígenas y las mujeres cabeza de familia) debe proporcionárseles seguridad jurídica de la tenencia con carácter inmediato.</li> <li>• Todas las mujeres deben tener un grado de seguridad jurídica de la tenencia que las proteja de los desalojos forzosos provocados por diferentes razones, entre ellas la violencia familiar o doméstica.</li> <li>• Deben revisarse las leyes y prácticas discriminatorias en materia de sucesión que afecten a la seguridad de la tenencia de las mujeres, y no deben ponerse en marcha proyectos de eliminación de barrios marginales ni otros proyectos de desarrollo que amenacen la seguridad de la tenencia de las mujeres.</li> </ul>

Aspectos	Definición <sup>a</sup>	Situación de la mujer	Perspectiva de igualdad sustantiva
Seguridad de tenencia			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para proporcionar esta seguridad jurídica de la tenencia, los Estados partes deben consultar a todas las personas y los grupos afectados, incluidas las mujeres. Si fuese necesario, deben adoptarse medidas especiales para asegurar la plena participación de las mujeres.</li> </ul>
Asequibilidad	<p>Los gastos personales o del hogar asociados a la vivienda no deben poner en peligro el logro y la cobertura de otras necesidades básicas. Los Estados partes deben adoptar medidas para asegurar que los gastos relacionados con la vivienda sean proporcionales a los niveles de ingresos. Los Estados partes deben disponer de subsidios de vivienda para las personas que no puedan obtener una vivienda asequible. Los inquilinos deben estar protegidos contra niveles o aumentos del alquiler desproporcionados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las mujeres que viven en condiciones de pobreza y precariedad corren un riesgo mayor de retrasarse en los pagos y ser desalojadas.</li> <li>• Los “ingresos familiares” no siempre tienen en cuenta el hecho de que las mujeres pueden no tener control sobre los gastos del hogar.</li> <li>• Las mujeres pueden no tener el mismo acceso a subsidios de vivienda.</li> <li>• Con frecuencia, los propietarios explotan a las mujeres pidiendo “favores” sexuales para evitar el aumento del alquiler o el desalojo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gastos personales o del hogar asociados a la vivienda no deben poner en peligro el logro y la cobertura de otras necesidades básicas, como los alimentos, el agua, los medicamentos y los cuidados de higiene, entre ellos los relacionados con la menstruación; de todos los miembros del hogar, incluidas las mujeres.</li> <li>• Al asegurar el acceso a viviendas asequibles, los Estados partes deben desarrollar estrategias que tengan en cuenta la situación y las condiciones económicas de la mujer, también cuando se deben a diferencias salariales entre los géneros.</li> </ul>

Aspectos	Definición <sup>a</sup>	Situación de la mujer	Perspectiva de igualdad sustantiva
Asequibilidad			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes deben reconocer que las mujeres dedicadas al cuidado de sus hijos no tienen ingresos y que, en estos casos, el acceso a viviendas asequibles exigiría consideraciones específicas.</li> <li>• Los Estados partes deben conceder subvenciones a las personas que no pueden acceder a una vivienda asequible. Para ello, tienen que garantizar que las subvenciones se concedan de manera no discriminatoria y que se dé prioridad a las mujeres en situación de necesidad.</li> <li>• Los inquilinos deben estar protegidos contra niveles de alquiler y aumentos de los alquileres irrazonables. A estos efectos, los Estados partes deben velar por que los propietarios que soliciten “favores” sexuales de sus inquilinas sean objeto de sanciones penales y que las mujeres dispongan de un sistema seguro para denunciar y afrontar este tipo de incidentes.</li> </ul>

Aspectos	Definición <sup>a</sup>	Situación de la mujer	Perspectiva de igualdad sustantiva
Asequibilidad			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes también deben velar por que las mujeres tengan las mismas oportunidades de acceso a créditos y préstamos necesarios para cubrir sus necesidades de vivienda.</li> </ul>
Accesibilidad	<p>Debe tenerse acceso a una vivienda adecuada. Los grupos desfavorecidos deben tener acceso pleno y sostenible a recursos de vivienda adecuados. Así pues, debe asegurarse cierta prioridad en relación con la vivienda a los grupos desfavorecidos, como las personas de edad, los niños, las personas con una discapacidad física, los enfermos graves, las personas seropositivas, las personas con problemas médicos persistentes, las personas con una discapacidad psicosocial o del desarrollo, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de riesgo de desastres, y otros grupos. Tanto la legislación como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En general, las mujeres se encuentran con muchos más obstáculos a la hora de acceder a una vivienda.</li> <li>• Las mujeres que han sido víctimas de violencia familiar o doméstica se encuentran entre los más desfavorecidos en lo que concierne al acceso a una vivienda.</li> <li>• La mayoría de las personas que carecen de tierra son mujeres.</li> <li>• Hay un vínculo importante entre la situación de las mujeres que carecen de tierras y la existencia de leyes discriminatorias en materia de sucesión y la presión social que impide que las mujeres reclamen su derecho a la herencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mujeres, hombres y niños deben tener acceso a una vivienda adecuada. Los Estados partes deben adoptar las medidas necesarias para acabar con los obstáculos que encuentran las mujeres para acceder a una vivienda adecuada.</li> <li>• Por ejemplo, los Estados partes deben garantizar la no discriminación de las mujeres por parte de los propietarios, los parientes varones, los prestamistas o los funcionarios gubernamentales a la hora de acceder a alojamiento o a préstamos necesarios para obtenerlo. En particular, las mujeres deben ser protegidas de la discriminación en razón de su estado civil o en relación con la vivienda, su nivel</li> </ul>

Aspectos	Definición <sup>a</sup>	Situación de la mujer	Perspectiva de igualdad sustantiva
Accesibilidad	<p>las necesidades especiales de estos grupos. En muchos Estados partes el aumento del acceso a la tierra entre sectores de la población que carecen de ella o empobrecidos debe ser un objetivo central de sus políticas. Los gobiernos deben asumir obligaciones claras para consolidar el derecho de todos a un lugar seguro en el que vivir en paz y dignidad, que incluya el acceso a la tierra.</p>		<p>económico o su fuente de ingresos. También deben modificarse las normas culturales que afecten negativamente al acceso de la mujer a una vivienda de manera independiente, como en el caso de las mujeres que eligen libremente vivir solas o que huyen de relaciones violentas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El acceso a la vivienda debe ser prioritario para todos los grupos desfavorecidos, incluidas las mujeres, en especial las madres solteras, las mujeres de edad, las mujeres víctimas de la violencia y las refugiadas o desplazadas, los niños, las personas de edad, las personas con enfermedades graves, los seropositivos, las personas con problemas médicos persistentes, las personas con una discapacidad psicosocial o del desarrollo, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de riesgo de desastres, y otros grupos.</li> </ul>

Aspectos	Definición <sup>o</sup>	Situación de la mujer	Perspectiva de igualdad sustantiva
Accesibilidad			<ul style="list-style-type: none"> <li>• En muchos Estados partes, el acceso a una vivienda adecuada está estrechamente ligado al acceso a la tierra. Los Estados partes tienen que desarrollar políticas de reforma de la tenencia de tierras para garantizar el acceso a títulos de propiedad de estas. Los Estados partes tienen que prestar particular atención a la situación de la mujer en este aspecto, modificar o derogar leyes y respaldar cambios en las costumbres y tradiciones que discriminan a la mujer negándole la igualdad de derechos en el acceso y el control de la tierra, la propiedad y la vivienda, y asegurar su derecho a un trato igual en lo que se refiere a la reforma agraria y la tenencia de la tierra, así como en los programas de reasentamiento.</li> </ul>
<p><sup>o</sup> Estas definiciones se ajustan a las que figuran en la Observación general N° 4 (1991) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cuando se habla de los Estados partes se hace referencia a los Estados partes en el Pacto. Similares obligaciones dimanar de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.</p> <p><i>Fuente:</i> Adaptado del trabajo de Leilani Farha, Centro para los Derechos a la Igualdad en el Alojamiento.</p>			

## **B. EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA Y A LA NO DISCRIMINACIÓN BAJO EL PRISMA DE LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS**

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha extendido sobre el contenido normativo del derecho a una vivienda adecuada en sus Observaciones generales N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y N° 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos.

La Observación general N° 4 (1991) reconoce que el derecho a una vivienda adecuada va más allá de tener un techo sobre la cabeza. El Comité lo relaciona sobre todo con el principio fundamental de la dignidad inherente al ser humano en que se basa el Pacto, y define el derecho a una vivienda adecuada como el derecho a vivir en algún lugar con seguridad, paz y dignidad. Los siete aspectos que definen la “adecuación”—es decir, la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; la ubicación; la habitabilidad; la asequibilidad, la accesibilidad; y la adecuación cultural—ponen de manifiesto los requisitos para que una vivienda se ajuste a lo dispuesto en el Pacto. No obstante, como se señala en esta publicación, muchos de estos aspectos revisten una importancia mayor para las mujeres o afectan a estas de manera particular. Por ejemplo, las mujeres se verán especialmente afectadas si no hay servicios de suministro de agua en su hogar o en las proximidades y la seguridad jurídica de la tenencia puede representar un problema para ellas si sus nombres no figuran en los contratos de arrendamiento o en otros documentos de propiedad. Así, para garantizar a las mujeres la seguridad jurídica de la tenencia, tal vez se requieran medidas relacionadas con las políticas y de carácter jurídico en lo que se refiere a la violencia doméstica y al derecho de sucesión, con el fin de evitar que sean desalojadas de sus casas al enviudar.

La Observación general N° 7 (1997) sobre desalojos forzosos detalla varias obligaciones que los Estados partes deben asumir en el contexto de los desalojos forzosos, como la consulta con los afectados, el ofrecimiento de reparaciones e indemnizaciones y una serie de requisitos de procedimiento.



Cabe destacar que el Comité presta especial atención al hecho de que este fenómeno tenga una incidencia desproporcionadamente mayor en las mujeres y señala que “en todos estos grupos las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar” (párr. 10).

La Observación general N° 16 (2005) del Comité es particularmente importante, ya que las vulneraciones del derecho de la mujer a la vivienda a menudo son el resultado de leyes, políticas, costumbres y tradiciones discriminatorias en otros ámbitos que dan lugar a desigualdades profundamente arraigadas entre el hombre y la mujer en la esfera de la vivienda. Los artículos 2, párrafo 2, y 3 del Pacto exigen que todos los derechos que en él se enuncian se ejerciten de manera igualitaria, sin discriminación alguna por motivos de sexo, entre otros. Esto incluye el artículo 11, que reconoce el derecho a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida apropiado. La Observación general N° 16 (2005) aclara, de manera fundamental, que de acuerdo con el Pacto, la igualdad ha de entenderse en un sentido sustantivo:

*El disfrute de los derechos humanos sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres debe entenderse en sentido lato. Las garantías de no discriminación e igualdad en los instrumentos internacionales de derechos humanos prevén la igualdad tanto de facto como de jure (párr. 7).*

Continúa señalando obligaciones específicas de los Estados de respetar, proteger y hacer efectiva la igualdad de derechos de la mujer en virtud del Pacto. Por ejemplo, afirma que incumbe a los Estados partes tener en cuenta los efectos discriminatorios de leyes, políticas y programas aparentemente neutrales en lo que se refiere al género, desarrollar mecanismos de control y elaborar y poner en práctica programas que garanticen el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer a largo plazo. En relación a la vivienda adecuada, señala específicamente:

*Según el artículo 3, en conjunción con el párrafo 1 del artículo 11, la mujer tiene derecho a la propiedad, el usufructo u otra forma de control de la vivienda, la tierra y los bienes en pie de igualdad con el hombre y a acceder a los recursos necesarios a tal efecto (párr. 28).*

En relación con el artículo 10 del Pacto, que se refiere a los derechos relacionados con la familia, señala además que los Estados partes deben “proporcionar a las víctimas de violencia en el hogar, que son principalmente mujeres, el acceso a un alojamiento seguro, así como a los oportunos remedios y recursos y a la reparación de los daños y perjuicios de orden físico, mental y moral” (párr. 27).

En su Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité reitera los conceptos expuestos en la Observación general N° 16 (2005) y afirma que tanto las formas directas como las indirectas de trato diferencial constituyen discriminación conforme al Pacto. También subraya que el carácter de la discriminación varía según el contexto y evoluciona con el tiempo, y que la discriminación basada en “otra condición social”, prohibida por el Pacto, incluye la discriminación motivada por el estado civil y la situación familiar. Por ejemplo, puede haber discriminación cuando la capacidad de la mujer para ejercer uno de los derechos consagrados en el Pacto depende del consentimiento de su marido.

Si bien no todos los tratados fundamentales de derechos humanos recogen de manera específica el derecho a una vivienda adecuada en el contexto de los derechos de la mujer, todos ellos reconocen que los principios generales de igualdad de género y no discriminación<sup>14</sup> son aplicables a todos los derechos en ellos recogidos. Esto se manifiesta en las observaciones y recomendaciones generales relacionadas con el

<sup>14</sup> La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes no dedica un artículo a la igualdad, pero se refiere al principio de igualdad en su preámbulo. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial también se limita a mencionar la igualdad en el preámbulo, y en su definición de discriminación racial no incluye como motivo el sexo. Sin embargo, en su Recomendación general N° XXV (2000) sobre las dimensiones de la discriminación racial en relación con el género, el Comité reconoce que ciertas experiencias y consecuencias de la discriminación racial repercuten de manera específica en la mujer.

derecho de la mujer a una vivienda adecuada de otros órganos creados en virtud de tratados.

En la Recomendación general N° 21 (1994) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, relativa a la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, se afirma que “cuando una mujer no puede celebrar un contrato en absoluto, ni pedir créditos, o solo puede hacerlo con el consentimiento o aval del marido o un pariente varón, se le niega la autonomía jurídica. Toda restricción de este género le impide poseer bienes como propietaria exclusiva [...]. Las restricciones de esta índole limitan seriamente su capacidad de proveer sus necesidades o las de sus familiares a su cargo” (párr. 7).

“El derecho de la mujer a la propiedad, la administración y la disposición de los bienes es fundamental para que pueda tener independencia económica y en muchos países será de crítica importancia para que pueda ganarse la vida y tener una vivienda y alimentación adecuadas para ella y para su familia” (párr. 26).

En cuanto al reparto de la propiedad tras la disolución del matrimonio o la muerte de un pariente, el Comité afirma “[...] toda ley o costumbre que conceda al hombre el derecho a una mayor parte del patrimonio al extinguirse el matrimonio o el amancebamiento o al fallecer un pariente es discriminatoria y tendrá graves repercusiones en la capacidad práctica de la mujer para divorciarse, para mantenerse, para sostener a su familia o para vivir dignamente como persona independiente” (párr. 28).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también señala la obligación de los Estados de asegurar unas condiciones de vida y de vivienda adecuadas en relación con la protección del derecho de la mujer a la atención de la salud<sup>15</sup>.

De acuerdo con la Observación general N° 28 (2000) del Comité de Derechos Humanos, relativa a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, “El artículo 3 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles

---

<sup>15</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 24 (1999), párr. 28

y Políticos] dispone que todos los seres humanos deben disfrutar en pie de igualdad e íntegramente de todos los derechos previstos en el Pacto. Esta disposición no puede surtir plenamente sus efectos cuando se niega a alguien el pleno disfrute en pie de igualdad de cualquier derecho del Pacto. En consecuencia, los Estados deben garantizar a hombres y mujeres por igual el disfrute de todos los derechos previstos en el Pacto” (párr. 2). Esto significa que, conforme a la observación del Comité, los Estados partes tienen que adoptar medidas para eliminar los obstáculos que existan para el goce de esos derechos en condiciones de igualdad, instruir a la población y a los funcionarios del Estado y ajustar la legislación interna. Además de estas medidas de protección, los Estados partes tienen que adoptar medidas positivas “a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria” (párr. 3). El Comité señala que la desigualdad de la mujer en el disfrute de sus derechos está a menudo profundamente arraigada en la tradición, la cultura y la religión y subraya que “los Estados partes deben cerciorarse de que no se utilicen las actitudes tradicionales, históricas, religiosas o culturales como pretexto para justificar la vulneración del derecho de la mujer a la igualdad ante la ley y al disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos previstos en el Pacto” (párr. 5).

El Comité observa que el derecho de todo ser humano a ser reconocido como persona ante la ley implica “que la capacidad de la mujer para ejercer el derecho de propiedad, concertar un contrato o ejercer otros derechos civiles no se puede restringir en razón del estado civil o por otra causa discriminatoria. Supone también que la mujer no puede ser tratada como un objeto que se entrega a su familia junto con la propiedad del marido difunto” (párr. 19).

El Comité destaca además la necesidad de que los Estados garanticen que el régimen matrimonial estipule la igualdad de derechos y obligaciones de los dos cónyuges, por ejemplo en lo relativo a la propiedad y la administración de los bienes, “sean estos comunes o de propiedad exclusiva de uno de los cónyuges”. En caso de disolución del matrimonio, las decisiones respecto a la división de los bienes serán las mismas para hombres y mujeres, y “la mujer debe asimismo tener los mismos

derechos que el hombre respecto de la herencia cuando la disolución del matrimonio obedece al fallecimiento de uno de los cónyuges". El Comité considera que la poligamia constituye una discriminación contra la mujer inadmisibles, ya que es incompatible con el principio de igualdad de trato (párrs. 24 a 26).

Existen mecanismos de presentación de denuncias individuales para garantizar los derechos de la mujer, como los previstos en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 22 de la Convención contra la Tortura. Una vez que entre en vigor, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podrá ser también una importante vía de reparación cuando se agoten los mecanismos del derecho interno. La cuestión de la mujer y la vivienda, en particular la disponibilidad de refugios para las víctimas de violencia doméstica, se abordó, en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el caso *A. T. c. Hungría*<sup>16</sup>. Con arreglo al mecanismo de denuncia de la Convención contra la Tortura, el Comité contra la Tortura concluye que la expulsión de la vivienda y la destrucción de la vivienda y de los bienes puede, en algunas circunstancias, constituir una infracción de la Convención y considerarse un trato cruel, inhumano y degradante<sup>17</sup>.

### C. CONFERENCIAS MUNDIALES

El derecho a una vivienda adecuada también ha sido reconocido internacionalmente en muchas conferencias mundiales recientes de las Naciones Unidas, como la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de Viena, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo

<sup>16</sup> *A. T. c. Hungría*, comunicación N° 2/2003, dictamen adoptado el 26 de enero de 2005.

<sup>17</sup> *Hajrizi Dzemajl y otros c. Yugoslavia*, comunicación N° 161/2000, decisión adoptada el 21 de noviembre de 2002.

Sostenible, y, sobre todo, en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HÁBITAT II).

La Plataforma de Acción de Beijing<sup>18</sup> exhorta a los Estados a eliminar todos los obstáculos que impiden que la mujer obtenga viviendas a precios razonables y acceda a las tierras (párr. 58 m)), y a emprender las reformas legislativas y administrativas necesarias para dar a la mujer acceso en pie de igualdad a los recursos económicos y reconocer su derecho a la herencia de propiedades (párr. 61 b)).

La Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa de Hábitat<sup>19</sup> reafirmaban el compromiso de los Estados con el derecho a una vivienda adecuada, señalaban las medidas de los Estados para la ejecución del derecho a una vivienda adecuada y reconocían el papel de la sociedad civil:

*Reconocemos que los gobiernos tienen la obligación de lograr que la población pueda conseguir una vivienda y de proteger y mejorar las viviendas y los vecindarios [...] Cumpliremos y promoveremos ese objetivo de modo plenamente acorde con las normas de derechos humanos (Programa de Hábitat, párr. 39).*

El Programa de Hábitat también insta a los Estados a garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra para todos, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza, y a emprender reformas legislativas y administrativas para garantizar a la mujer un acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, en particular el derecho a la herencia y a la propiedad de tierras y bienes y el acceso al crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas (párr. 40 b)). También se exhorta a los Estados a fomentar programas, políticas y proyectos comunitarios encaminados a eliminar todas las barreras que impiden el acceso de las mujeres a viviendas asequibles, a la propiedad

<sup>18</sup> Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 96.IV.13).

<sup>19</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.IV.6), cap. I, resolución 1, anexos I y II.

de tierras y otros bienes, a los recursos económicos, los servicios sociales y la infraestructura, y a velar por la plena participación de las mujeres en todos los procesos de adopción de decisiones (párr. 78 e)). Además, se pide a los Estados que promuevan mecanismos de protección de las mujeres que corren el riesgo de perder su hogar y sus bienes al enviudar (párr. 78 g)).

La Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio (2001)<sup>20</sup> reafirma el objetivo de alcanzar la igualdad entre los géneros en el desarrollo de los asentamientos humanos; insta a la promoción de esta igualdad como método eficaz para combatir la pobreza (párr. 44), así como a la promoción de cambios de actitudes, estructuras, políticas, leyes y otras prácticas que constituyan obstáculos para la igualdad de género (párr. 32) y a la promoción de una mayor seguridad de tenencia para las personas pobres y vulnerables, y propugna reformas legislativas, administrativas y sociales continuas que den a las “mujeres acceso pleno e igualitario a los recursos económicos” y “el derecho a la seguridad de la tenencia y a la concertación de acuerdos contractuales” (párrs. 45 y 49).

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000)<sup>21</sup> recoge la igualdad entre los géneros como uno de los valores fundamentales esenciales para las relaciones internacionales (párr. 6). Uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se refiere a la promoción de la igualdad de género y a la dotación de facultades a la mujer, aunque las metas relacionadas con la igualdad de género en la educación son limitadas. Los analistas han señalado la importancia de incorporar la perspectiva del género en todos los ODM<sup>22</sup>, lo que incluye el séptimo Objetivo, relativo a la mejorara en el acceso al suministro de agua y los servicios sanitarios y a las condiciones de vida de las personas que viven en chabolas. En la cumbre de 2010, los Estados se comprometieron a asegurar la igualdad de género mediante un amplio abanico de medidas, entre ellas, “promoviendo y protegiendo el acceso en pie de igualdad

<sup>20</sup> Resolución S-25/2 de la Asamblea General, anexo.

<sup>21</sup> Resolución 55/2 de la Asamblea General.

<sup>22</sup> Véase *Reivindicar los objetivos del Milenio: un enfoque de derechos humanos* (Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: S.08.XIV.6).

de las mujeres a viviendas adecuadas, propiedades y tierras, incluido el ejercicio de derechos sucesorios, y permitiéndoles acceder a créditos mediante la adopción de las medidas constitucionales, legislativas y administrativas pertinentes”<sup>23</sup>.

El Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible<sup>24</sup> reconoció la importancia del derecho de la mujer a la tierra, incluido el derecho a heredar, y a la participación en la toma de decisiones, para lograr el desarrollo sostenible en África y el cumplimiento de importantes ODM (párr. 67 b)).

#### D. INSTRUMENTOS E INICIATIVAS REGIONALES

Los siguientes instrumentos regionales incluyen disposiciones relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada: la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (arts. 2 y 18, párrs. 2 y 3); el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (arts. 5, 8 y 14); la Carta Social Europea Revisada (art. 31); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. 1, 2 y 23); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1, 17, 21 y 24) y su Protocolo Adicional (art. 3).

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos dispone que “el Estado se hará responsable de la eliminación de toda discriminación de la mujer y de la protección de los derechos de la mujer y del niño tal y como se estipulan en las declaraciones y convenios internacionales” (art. 18, párr. 3). En 1999, la Comisión Africana también creó el cargo de Relator Especial sobre los Derechos de la Mujer en África, encargado de examinar la situación de los derechos de las mujeres en África y hacer recomendaciones para ayudar a los Estados a garantizarlos. Más recientemente, el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África reconoce la

<sup>23</sup> Resolución 65/1 de la Asamblea General, párr. 72 k).

<sup>24</sup> *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta; S.03.II.A.1), párr. 61 b).



igualdad de derechos de la mujer para acceder a una vivienda y tener unas condiciones de vida aceptables en un ambiente saludable (art. 16), así como la igualdad de derechos para heredar (art. 21). Este Protocolo ha servido como modelo para la promoción y el respeto de los derechos de la mujer en otras regiones.

Además, aunque la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos no contiene disposiciones explícitas sobre el derecho a una vivienda adecuada, la Comisión Africana ha entendido que la Carta protege el derecho a la vivienda a través de otros derechos, como el derecho a la propiedad, el derecho a la salud o el derecho a la protección de la familia. Los Principios y directrices para la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales recogidos en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de reciente adopción, tratan de manera específica el derecho a la vivienda y se refieren a la situación de la mujer en relación con los títulos de propiedad de la vivienda y las tierras, así como a la igualdad de derechos a la hora de obtener una reparación cuando se ha vulnerado el derecho a una vivienda adecuada (párr. 79 xvii) y xviii).


En 2011, el Consejo de Europa aprobó el Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Este instrumento contiene disposiciones importantes relativas a la obligación de los Estados partes de velar por que las víctimas de la violencia puedan tener acceso a ciertos servicios, incluida una vivienda, que existan lugares de acogida para las víctimas a los que estas puedan acceder con facilidad y que las autoridades estén facultadas para desalojar de la vivienda al autor de la violencia en situaciones de peligro inmediato.

### Iniciativas en Europa

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea protege el derecho a la propiedad (art. 17) y también establece el “derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes” (art. 34). La “Directiva sobre la Raza” (Directiva 2000/43/EC del Consejo) y la “Directiva de Género” (Directiva 2004/113/EC del Consejo) aplican el principio del trato igualitario con independencia de la raza, el origen étnico o el sexo en lo que concierne al acceso a los bienes y servicios públicos, incluida la vivienda. El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa ha observado que “comprender lo que es una vivienda adecuada para la mujer implica tener en cuenta la vivienda y las condiciones de vida de la comunidad y la familia en la que viven”<sup>a</sup>.

La Unión Europea ha enmendado el reglamento de su segundo instrumento financiero más importante, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, para que las viviendas de las comunidades marginadas puedan optar a ayudas financieras. El artículo 7, párrafo 2, se incorporó al reglamento del Fondo en 2006, ya que se consideró necesario, en el marco de una operación de desarrollo urbano integrado, otorgar una cantidad limitada de subvenciones a las zonas con riesgo de deterioro físico y exclusión social de los Estados que se habían adherido a la Unión Europea el 1º de mayo de 2004 o a partir de esa fecha. Aunque la enmienda no contiene disposiciones específicas sobre la mujer, esta medida es importante porque en varios Estados miembros la vivienda constituye un factor decisivo para la integración, sobre todo para las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y otros grupos marginados.

<sup>a</sup> “Housing rights: The duty to ensure housing for all”. Puede consultarse en la dirección: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1292391&Site=CM> (a 14 de marzo de 2012).

- 
- **DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN LOS ÁMBITOS DE LA VIVIENDA, LA TIERRA Y LA PROPIEDAD**

Las mujeres están desproporcionadamente representadas entre las personas que viven en la pobreza, con estimaciones que indican que hasta un 70% de los pobres del mundo son mujeres. En las zonas rurales las mujeres son con frecuencia responsables de la producción de alimentos (producen entre el 60% y el 80% de los alimentos de los países en desarrollo), sin embargo raramente tienen derechos respecto de la tierra que cultivan<sup>25</sup>. De hecho, de cada 100 propietarios de tierra de todo el mundo, solo 20 son mujeres<sup>26</sup>.

Con independencia del entorno jurídico, social o cultural, la discriminación es el factor principal que impide que la mujer goce plenamente del derecho a una vivienda adecuada en diversas partes del mundo, tanto en zonas urbanas como rurales.

### **Discriminación contra la mujer**

El artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer define la discriminación como:

*Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.*

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales especificó también en su Observación general N° 16 (2005) lo siguiente:

*La discriminación por sexo se puede basar en la diferencia de trato que se da a la mujer por razones biológicas, como la negativa a contratar mujeres porque pueden quedar embarazadas; o en supuestos estereotípicos como orientar a la mujer hacia empleos de bajo nivel porque se considera que la mujer no está dispuesta a consagrarse a su trabajo como se consagraría un hombre (párr. 11).*

<sup>25</sup> Millenium Project Task Force on Education and Gender Equality, *Taking action: Achieving gender equality and empowering women* (Londres, Earthscan, 2005), pág. 77.

<sup>26</sup> [www.fao.org/docrep/012/a1059e/a1059e00.pdf](http://www.fao.org/docrep/012/a1059e/a1059e00.pdf) (a 15 de marzo de 2012).

El concepto de igualdad, con arreglo al cual todos los seres humanos tienen derecho a todos los derechos humanos en pie de igualdad, está estrechamente vinculado con el principio de no discriminación. En relación con el género, la igualdad significa que hombre y mujer deben gozar por igual de todos los derechos humanos. La igualdad tiene dos caras diferentes: la igualdad de hecho y la igualdad de derecho. Muchas constituciones reconocen la igualdad entre el hombre y la mujer en el derecho. No obstante, en la práctica se trata de una historia muy diferente ya que las mujeres y los hombres raramente experimentan dicha igualdad. Esto es especialmente evidente en lo que se refiere a la vivienda.

En muchos lugares del mundo, y en especial en las zonas rurales, el goce por la mujer del derecho a una vivienda adecuada sigue dependiendo de su acceso a la tierra y a la propiedad y de su control sobre ellas.

*En el Pacífico el sentido del hogar está fuertemente relacionado con el sentido de la tierra, por ello para centrarnos en la cuestión de la vivienda tenemos que centrarnos en la de la tierra.*

*Fuente:* Testimonio recabado en las consultas regionales del Pacífico.

La mujer sufre discriminación en numerosos aspectos de la vivienda, la tierra y la propiedad en razón de su género, a lo que a veces se añaden otros factores como la pobreza, la edad, la clase social, la orientación sexual o el origen étnico. Numerosos testimonios de las consultas regionales ponen de manifiesto que la discriminación intersectorial constituye un obstáculo fundamental para la efectividad del derecho a una vivienda adecuada ya que, a menudo, lleva a las mujeres a vivir en viviendas inadecuadas o en comunidades segregadas sin servicios básicos, como agua potable, servicios sanitarios o suministro eléctrico. Las mujeres que viven en la extrema pobreza o bajo ocupación, las mujeres indígenas y pertenecientes a tribus, las viudas, divorciadas o separadas, las mujeres cabeza de familia, las niñas, las mujeres de edad, las mujeres con

discapacidad, las migrantes, las trabajadoras domésticas y las lesbianas, bisexuales y transexuales son especialmente vulnerables<sup>27</sup>.

### **Discriminación intersectorial**

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puso de manifiesto la importancia de tener en cuenta la discriminación intersectorial en su Observación general N° 16 (2005):

*Muchas mujeres sufren diversas formas de discriminación al combinarse los motivos de sexo con factores como la raza, el color, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, el nivel económico, el nacimiento u otros factores como la edad, la pertenencia étnica, la presencia de discapacidad, el estado civil, la condición de refugiado o migrante, que agravan la situación de desventaja (párr. 5).*

La discriminación puede adoptar la forma de formulación de políticas excluyentes, ausencia de control de los recursos del hogar, falta de seguridad en la tenencia de la tierra o participación limitada en el proceso de adopción de decisiones sobre la vivienda o la organización de la comunidad.

### **Seguridad de la tenencia y discriminación contra la mujer**

Las mujeres son objeto de grave discriminación en lo que se refiere a la seguridad de la tenencia. La tenencia, elemento fundamental del derecho a una vivienda adecuada, puede adoptar diversas formas y conllevar el alojamiento de alquiler (público y privado), las viviendas en cooperativa, los arrendamientos, la ocupación por el propietario, la vivienda en casos de emergencia y los asentamientos informales. Sea formal o informal, la tenencia con frecuencia se entiende, figura

<sup>27</sup> En varios informes de misiones del Relator Especial sobre una vivienda adecuada se tiene en consideración la discriminación intersectorial, entre ellos en los relativos a México (E/CN.4/2003/5/Add.3), la República Islámica del Irán (E/CN.4/2006/41/Add.2) y Australia (A/HRC/4/18/Add.2).

o se inscribe a nombre de los hombres, lo que deja a las mujeres a merced de sus relaciones con parientes masculinos en lo que se refiere a la seguridad de la tenencia. Si bien las formas colectivas de tenencia pueden incluir a la mujer, los procesos de adopción de decisiones están dominados a menudo por los hombres.

Las investigaciones indican que cada una de las formas de acceder a la tenencia (herencia, copropiedad, adquisición o transferencia del Estado mediante programas de reformas de la tierra, arrendamientos, alquileres, planes de reasentamiento o programas de lucha contra la pobreza) tiene un sesgo en función del género: preferencia masculina en el caso de la herencia, privilegios masculinos en el matrimonio, desigualdad de género en el mercado de las tierras y en el de la vivienda, y preferencia masculina en los programas públicos de distribución de tierras.

La falta de seguridad en la tenencia puede dar lugar a consecuencias graves para las mujeres. Sin control o sin la propiedad de una vivienda, tierras o bienes, las mujeres se encuentran con escasa autonomía personal o económica y son, por tanto, más vulnerables a los abusos y a la violencia en la familia, la comunidad y la sociedad en general. Cuando el acceso de la mujer a la vivienda, la tierra o la propiedad depende de un tercero (marido, hermano, padre u otro pariente masculino), las mujeres se hacen vulnerables a la pérdida del hogar, la pobreza y la destitución en caso de que la relación con el hombre termine.

En muchas sociedades se asigna automáticamente al marido la condición de cabeza de familia, lo que repercute en el control de la mujer sobre los bienes matrimoniales durante el matrimonio o en caso de separación o divorcio. Al no tener un título conjunto ni una tenencia segura muchas mujeres son expulsadas de sus hogares o de sus tierras cuando se separan o se divorcian.

Cuando una viuda o una mujer separada o divorciada pierde la casa o la tierra, las consecuencias se dejan sentir a lo largo de su vida y de la de sus hijos. La mujer puede acabar en una vivienda por debajo

de los niveles adecuados, sin servicios básicos como el agua potable y los servicios de saneamiento. Una mujer sin hogar que viva en la calle o en un refugio es mucho más vulnerable a la violencia, a los abusos y al acoso y su capacidad para cuidar de sus hijos, asegurar su educación, su salud y su bienestar físico y psicológico puede verse gravemente afectada. Para muchas mujeres la pérdida de sus hogares puede significar también el fin de su seguridad económica y alimentaria. Ello conlleva además, la desaparición del estatus social y de las redes sociales de las que dependen para su supervivencia diaria.

Las mujeres del mundo rural en África, Asia o América Latina que han perdido sus hogares tras una ruptura de la relación con sus familiares masculinos (por ejemplo, al divorciarse, ser repudiadas o por fallecimiento de aquellos) se trasladan a menudo a las ciudades en busca de trabajo y vivienda y entran a formar parte del número cada vez mayor de hogares encabezados por mujeres en barrios de chabolas. Las cifras de la pobreza urbana en África indican que las mujeres y los niños, más que ningún otro grupo, sufren el azote de la privación.

*Fuentes:* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4 (1991); Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Shared Tenure Options for Women: A Global Overview* (Nairobi, julio de 2005), pág. v; y Millenium Project Task Force on Education and Gender Equality, *Taking Actions*, pág. 79.

La discriminación contra la mujer puede estar ocasionada por la discriminación recogida en la ley, la existencia de leyes y normas neutras que no tienen en cuenta las circunstancias específicas de la mujer, la prevalencia de leyes y prácticas consuetudinarias, las actuaciones parciales en la administración pública y de justicia, la falta de acceso a recursos e información y de participación en los procesos de adopción de decisiones, y la falta de conciencia de los derechos. Esta discriminación se basa en factores estructurales e históricos. No solo se trata de una discriminación intolerable que vulnera las normas de derechos humanos



sino que, como resultado de ella, las mujeres son víctimas de enormes vulneraciones del derecho a una vivienda adecuada, así como de otros derechos humanos fundamentales.

## A. LEYES DISCRIMINATORIAS

La posición comparativamente desfavorecida de la mujer en lo que se refiere al derecho a una vivienda adecuada puede ser consecuencia de legislación que la discrimina de manera directa.

### 1. Disposiciones constitucionales discriminatorias

Aunque hay un número cada vez mayor de constituciones que reconocen la igualdad de derechos de la mujer y el principio de no discriminación, algunas aún no garantizan el principio más básico de las normas de derechos humanos. Además, si bien el derecho a una vivienda adecuada puede estar reconocido en la constitución, la inexistencia de principios de no discriminación e igualdad o los límites a ellos pueden impedir con frecuencia que la mujer goce del derecho a una vivienda adecuada en pie de igualdad con el hombre.

#### **Constitución de Etiopía: igualdad de derechos de la mujer**

El artículo 35 de la Constitución de Etiopía garantiza la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer. Más allá de eso establece lo siguiente:

*Las mujeres tienen derecho a adquirir, administrar, controlar, utilizar y transferir propiedades. En particular tienen el mismo derecho que los hombres en lo que se refiere al uso, la transferencia, la administración y el control de la tierra. También gozarán de igualdad de trato en lo que respecta a la sucesión de bienes.*

Varias constituciones establecen que las cláusulas de no discriminación e igualdad que en ellas figuran quedan sujetas a las leyes y prácticas consuetudinarias, que a menudo discriminan a la mujer, en particular en

lo que se refiere a la vivienda, la tierra y la propiedad. Uganda es, en este sentido, uno de los pocos países de África cuya Constitución prohíbe específicamente la discriminación en el derecho consuetudinario.

Otras constituciones excluyen de la esfera de protección de las cláusulas de no discriminación e igualdad los asuntos relacionados con el ámbito privado y personal, como el matrimonio, el divorcio o la devolución de bienes tras el fallecimiento. Estas excepciones a menudo socavan los intereses de la mujer y su control sobre la vivienda, la tierra y la propiedad.

## **2. Disposiciones discriminatorias en legislaciones específicas**

Las leyes nacionales (como códigos de familia, códigos civiles, códigos penales, códigos de la tierra, leyes relativas a los títulos de propiedad, legislación en materia de adquisiciones, leyes sobre la inscripción de títulos o leyes sobre sucesiones) también pueden discriminar a la mujer.

Aunque la constitución garantice la igualdad y la no discriminación, legislación concreta puede contener disposiciones discriminatorias, lo que limita la protección que ofrece la constitución. Las leyes que regulan los bienes en el matrimonio, la inscripción de títulos, la propiedad, la eliminación de los barrios marginales, la sucesión, la violencia contra la mujer o el arrendamiento de viviendas son especialmente importantes para la mujer y pueden tener una repercusión importante en su derecho a una vivienda adecuada. En varios países el acceso de la mujer a la vivienda, la tierra y la propiedad y el control sobre ellas se ven limitados por legislación que prohíbe la inscripción de los títulos de propiedad de las tierras en nombre de las mujeres cuando están casadas con arreglo al régimen de gananciales o por leyes que consideran a la mujer casada menor de edad desde el punto de vista jurídico.

El derecho de familia y la legislación matrimonial reconocen a menudo la capacidad oficial en el matrimonio o el reconocimiento como cabeza de familia, y por tanto el control de los bienes matrimoniales, al hombre. Las leyes que regulan el matrimonio pueden repercutir también gravemente en la capacidad de la mujer para ejercer su derecho a una vivienda adecuada, en particular en caso de separación, divorcio y sucesión.

Cuando la legislación matrimonial no reconoce determinadas formas de matrimonios consuetudinarios o religiosos, las mujeres que se casaron con arreglo a dichos regímenes carecerán de la protección que ofrece la legislación escrita. Las mujeres casadas en matrimonios polígamos pueden también sufrir las consecuencias del no reconocimiento: en la mayoría de los casos las segundas y terceras esposas quedan excluidas de la legislación matrimonial, y como resultado de ello no tienen derecho a la vivienda, la tierra o las propiedades de su marido.

### **Leyes que protegen la igualdad de derechos de la mujer a la vivienda, la tierra y la propiedad**

La Ley de igualdad de las personas casadas de 1996, de Namibia, establece que el marido y la mujer que hayan contraído matrimonio con arreglo al régimen de gananciales tienen la misma capacidad para disponer de los bienes y gestionar el patrimonio común. En general la Ley dispone la igualdad entre los cónyuges en las transacciones financieras y en lo que se refiere a los bienes matrimoniales. La Ley de tierras de 1999 de la República Unida de Tanzania establece la presunción de que se inscriben a nombre de ambos cónyuges los bienes comunes y las tierras que estos ocupan a menos que los cónyuges indiquen otra cosa.

Con arreglo al nuevo Código Civil de Turquía, los cónyuges son iguales, tienen facultades conjuntas de gestión de la unión matrimonial y las mismas facultades de adopción de decisiones, igualdad de derechos respecto de la residencia familiar y de los bienes adquiridos durante el matrimonio.

La Ley de matrimonio y de familia de Camboya, de 1989, prevé la igualdad de derechos de propiedad de los cónyuges. Los bienes adquiridos durante el matrimonio pertenecen al marido y a la mujer y deben dividirse en caso de divorcio.

La Ley de matrimonio de Sierra Leona, de 2007 (Ley de inscripción de matrimonios y divorcios celebrados con arreglo al derecho consuetudinario, de 2007), exige la inscripción de los matrimonios y divorcios celebrados con arreglo al derecho consuetudinario. Asimismo reconoce el derecho de las mujeres casadas con arreglo al derecho consuetudinario para adquirir y vender bienes.

### **Tratamiento de la legislación discriminatoria en Nepal**

En 1993 algunas activistas presentaron un escrito ante el Tribunal Supremo en el que se oponían a una ley que establecía que las hijas tenían que ser solteras y tener más de 35 años para recibir su participación de la herencia de los padres. En su resolución, el Tribunal Supremo declaró que la ley era discriminatoria y pidió al Parlamento que presentara el correspondiente proyecto de ley para derogarla. En 2002 el Parlamento derogó dicha disposición aprobando la 11ª modificación al Código del país, de 1963. En la modificación se reconoce la igualdad de derechos de sucesión de las hijas (desde su nacimiento) y las viudas.

### **Legislación antidiscriminatoria que se refiere específicamente a la discriminación en la vivienda**

El Código de Derechos Humanos de la provincia canadiense de Ontario contiene una de las leyes más exhaustivas para proteger de prácticas discriminatorias a los que habitan en una vivienda. La mencionada ley no solo protege a las personas de la discriminación expresamente prohibida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como la discriminación por motivos de raza, sexo o religión, sino que prohíbe específicamente también la discriminación en razón de la orientación sexual, el estado civil o el estado familiar.

*Toda persona tiene derecho a un trato igual en lo que se refiere a la ocupación de una vivienda, sin discriminación por motivos de raza, ascendencia, lugar de origen, color, origen étnico, nacionalidad, credo, sexo, orientación sexual, edad, estado civil, estado familiar, discapacidad o por el hecho de recibir asistencia pública (art. 2, párr. 1).*

*Toda persona que ocupe una vivienda tiene derecho a no ser hostigada por el propietario o por un agente de este o por un ocupante del mismo edificio en razón de su raza, ascendencia, lugar de origen, color, origen étnico, ciudadanía, credo, edad, estado civil, estado familiar, discapacidad o por el hecho de recibir asistencia pública (art. 2, párr. 2).*

## **B. LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS QUE NO TIENEN EN CUENTA CIRCUNSTANCIAS ESPECÍFICAS DE LA MUJER**

Si bien la discriminación puede ser el resultado de que no existan leyes y políticas, las leyes y políticas que reconocen la igualdad de derechos de la mujer en relación con la vivienda, la tierra y la propiedad pueden también acabar discriminando a la mujer si no reflejan las circunstancias específicas de esta o no tienen en cuenta situaciones de desventaja de la mujer. En la mayoría de los países la legislación y las políticas que regulan la vivienda, la tierra y la propiedad son aparentemente neutras desde el punto de vista del género y por tanto no afrontan la discriminación de hecho de la que son víctimas las mujeres en esos ámbitos.

Por ejemplo, si bien la legislación de muchos países prevé la propiedad conjunta de la vivienda, la tierra y los bienes, los cónyuges tienen que convenir en ello mutuamente y adoptar medidas concretas para inscribirse como propietarios conjuntos. En la práctica solo un reducido número de personas, generalmente bien formadas, de las zonas urbanas y con dinero, lo hacen. La mayoría de las veces, las mujeres raramente adquieren el título de propiedad. Aun cuando se den títulos de propiedad conjuntos a las mujeres, estas pueden encontrar dificultades para controlar los bienes

o legar la tierra o la vivienda según sus deseos o reclamar la parte que les corresponde en caso de conflicto marital. Con mucha frecuencia la legislación que exige que la vivienda se inscriba exclusivamente a nombre del “cabeza de familia” tiende a excluir a la mujer, ya que ese término se define, generalmente, de manera explícita o implícita, como un término aplicable al hombre. En sus observaciones finales sobre Sri Lanka de 2011 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer observó que “las prácticas discriminatorias impiden a las mujeres acceder a la propiedad de la tierra, puesto que el ‘cabeza de familia’ es el único que puede firmar la documentación oficial, como los títulos de propiedad de la tierra, y recibir terrenos del Gobierno” y recomendó al Estado parte “suprimir el concepto de ‘cabeza de familia’ en la práctica administrativa y reconocer la copropiedad de la tierra”<sup>28</sup>.

Las madres solteras pueden encontrarse también en una situación en la que el Estado no reconozca a su familia como tal, como resultado de lo cual las mujeres solteras y las madres solteras quedan excluidas de los programas de vivienda.

Las políticas elaboradas en principio para beneficiar a las mujeres, como la asignación de tierras a la mujer, tienden a fracasar si se pretende que la mujer aporte garantías o adelante grandes cantidades de dinero. Asimismo, las disposiciones generales que reservan, por ejemplo, un porcentaje determinado de viviendas para las mujeres no pueden aplicarse si no se adoptan medidas para que las mujeres tengan acceso a créditos.

La discriminación por motivos de género, unida a los ingresos bajos y el desempleo, pueden dificultar que la mujer acceda a créditos de manera independiente, en particular cuando las mujeres se quedan en casa para cuidar de los niños. En el caso de muchas mujeres, el acceso al crédito depende del consentimiento del marido. Con la desigualdad en el acceso a la propiedad de bienes, las mujeres carecen a menudo de garantías que respalden los créditos. En algunos países, el acceso a financiación puede verse limitado en el caso de personas con ingresos bajos, sin empleo

<sup>28</sup> CEDAW/C/LKA/CO/7, párrs. 38 y 39.

formal o con historial de crédito negativo. Estos factores pueden restringir el acceso de las mujeres a hipotecas, ya que es más probable que las mujeres tengan ingresos bajos o que se queden en casa para criar a los hijos.

La falta de suficiente reglamentación por parte del gobierno sobre el acceso, el empleo y la asequibilidad de las viviendas también tiende a repercutir de manera particular en las mujeres vulnerables (por ejemplo, las mujeres con discapacidad, las madres solteras que viven en la pobreza o las viudas), que no tienen igualdad de acceso al empleo, a la información y a otros recursos. Las personas que reciben prestaciones de la seguridad social pueden también verse discriminadas en el mercado privado de alquiler al alegarse su “fuente de ingresos” como motivo para rechazar sus solicitudes. Dado que las mujeres tienden a depender en mayor medida que los hombres del sistema de seguridad social, en particular las viudas, las divorciadas y las solteras, tienen más posibilidades de ser rechazadas, habida cuenta del estigma al que están vinculadas las personas que reciben prestaciones de la seguridad social.

### **C. LEYES Y PRÁCTICAS CONSUETUDINARIAS DISCRIMINATORIAS<sup>29</sup>**

Aun cuando la legislación escrita o las políticas no discriminen a la mujer, las leyes o prácticas consuetudinarias pueden hacerlo. En su trabajo sobre la mujer y el derecho a una vivienda adecuada, el primer Relator Especial destacó la prevalencia de leyes y prácticas consuetudinarias que niegan el derecho de la mujer a una vivienda adecuada. Estas leyes y prácticas afectan de manera especial a la tenencia, la herencia, el control de los gastos del hogar y el acceso a financiación para la adquisición de vivienda, así como al acceso a recursos.

Si bien determinadas leyes o prácticas consuetudinarias se centran en la propiedad colectiva de bienes (lo que aseguraba el derecho de la mujer a los recursos comunes, como la tierra), las influencias coloniales, la individualización de los sistemas de tenencia de tierras y las presiones

---

<sup>29</sup> La terminología empleada en esta sección se refiere a las leyes y prácticas consuetudinarias, el término incluye las leyes y prácticas religiosas así como las prácticas culturales y tradicionales que afectan a la mujer.

del mercado de las tierras han erosionado y transformado estas leyes y prácticas y las formas de solidaridad que conllevaban.

Las leyes y prácticas consuetudinarias son en su mayor parte no escritas y evolucionan constantemente. Existen de manera paralela a las leyes escritas y su legitimidad se deriva de la tradición, la cultura, las costumbres o la religión. Las leyes y prácticas consuetudinarias, que existen en particular en las zonas rurales, conforman o influyen los asuntos familiares y personales y determinan a menudo la posición social de la mujer. Si bien raramente están codificadas, no obstante rigen los aspectos relacionados con la vivienda y la propiedad y transferencia de tierras. En diferentes formas, la mayoría de esas leyes y costumbres hacen depender el acceso de la mujer a la vivienda, la tierra y los bienes de su relación con el hombre, generalmente su padre, hermano o marido. Ello obliga a menudo a la mujer a mantener una relación de subordinación respecto de sus familiares varones, independientemente de la repercusión física, emocional o psicológica de dicha relación. En general, las mujeres tienen ya un estatus tan bajo en muchos países en los que se aplican esas leyes y prácticas consuetudinarias que la pérdida de su estabilidad socioeconómica y en relación con la vivienda puede destrozarlas.

**Sudáfrica: remisión constitucional a las costumbres con sujeción a los principios de igualdad y no discriminación**

Aun cuando la Constitución de Sudáfrica remite a las normas consuetudinarias africanas en relación con la herencia, estipula también que esta remisión se haga sin perjuicio del derecho a un trato igual (arts. 7, 9, 31, 36 y 211).

Cuando las leyes y prácticas consuetudinarias tienen una base religiosa, las cuestiones de la situación personal de la mujer, incluidas las relacionadas con el matrimonio, el divorcio o la sucesión, son muy delicadas e incluso son temas tabú. Testimonios de mujeres de diferentes regiones en las que las leyes y prácticas consuetudinarias prevalecen destacaron la repercusión de la "cultura del silencio" que existe en relación con las cuestiones de la vivienda, la tierra y los bienes de la mujer.



### **Cultura y tradición frente a derechos de la mujer**

Hay una tendencia a considerar las leyes y prácticas consuetudinarias que discriminan a la mujer como culturales y a alegar que se encuadran plenamente en el ámbito del derecho a manifestar la propia cultura, creencia o religión.

Las normas internacionales de derechos humanos ofrecen orientación sobre la forma en que un posible conflicto entre cultura o religión y derechos humanos puede abordarse. El artículo 5 a) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer insta a los Estados a “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha manifestado también de manera expresa que las prácticas culturales como la mutilación genital femenina y la autorización de la poligamia contravienen la Convención. El artículo 18, párrafo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos limita los derechos a la religión y a las creencias de la manera siguiente: “La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás”. En su estudio sobre la libertad de religión o de creencias y la condición de la mujer en relación con la religión y las tradiciones (E/CN.4/2002/73/Add.2) el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias condenó la discriminación y la intolerancia contra la mujer basadas en la religión o en la tradición o que se imputan a ellas.

*Fuentes:* Frances Raday, “Culture, religion, and gender”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 1, N° 4 (octubre de 2003), pág. 681; páginas en Internet del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias (véase [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)).

Las leyes y prácticas consuetudinarias discriminatorias son a menudo reconocidas por la legislación escrita, o bien aparecen reflejadas en esta legislación o se imponen a ella. Varias constituciones que reconocen la igualdad de derechos de la mujer permiten también excepciones específicas en relación con las leyes y prácticas consuetudinarias.

Cuando existen discrepancias entre las dos fuentes del derecho, las mujeres encontrarán muy difícil afirmar sus derechos amparándose en el derecho escrito. Las leyes y prácticas consuetudinarias también se utilizan con frecuencia para interpretar disposiciones del derecho escrito en detrimento de los derechos de la mujer. Por tanto, aun cuando el derecho escrito no discrimine entre hombres y mujeres ni limite la capacidad de la mujer para adquirir una vivienda, tierra y bienes, en la práctica uno de los principales obstáculos con que se encuentran las mujeres casadas y solteras es que las leyes y prácticas consuetudinarias conforman su posición social y regulan los asuntos familiares.

La coexistencia de estos dos sistemas tiende también a crear confusión como resultado de los conflictos que surgen entre los dos *corpus* de derecho y de las contradicciones inherentes en la legislación. Por ejemplo, algunas constituciones protegen tanto las disposiciones consuetudinarias relativas a las tierras como los principios de no discriminación e igualdad de género. En esos casos, los políticos, los jueces y otras personas que promulgan e interpretan esas leyes se acogen a menudo a costumbres que pueden discriminar a la mujer. No obstante, ha habido algunas sentencias favorables. Por ejemplo, el Tribunal Superior de Kenya ha defendido la igualdad de derechos de la mujer a recibir una herencia en contraposición a las disposiciones de las normas consuetudinarias que establecen lo contrario. Al hacerlo, el Tribunal especificó que el derecho consuetudinario que no reconoce el derecho de las hijas a heredar a su padre no puede ser aplicable ya que ello iría en contra de la justicia y de la moral<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> *Re The Estate of Lerionka Ole Ntutu (deceased)* [2008] eKLR, High Court of Kenya at Nairobi, Succession Cause 1263 of 2000, resolución de 19 de noviembre de 2008.

**República Unida de Tanzania: prohibición específica de aplicar el derecho consuetudinario si niega la igualdad de la mujer en el acceso a la tierra y el control sobre ella**

La Ley de tierras rurales de 1999 contiene disposiciones específicas sobre la igualdad de la mujer en el acceso a la tierra y el control sobre ella. La Ley prohíbe específicamente la aplicación del derecho consuetudinario si niega el acceso legítimo de la mujer a la propiedad, la ocupación o el uso de la tierra.

*Fuente: ONU-Hábitat, Rights and Reality: Are women's equal rights to land, housing and property implemented in East Africa? (abril de 2002), págs. viii y 114 a 122.*

Las decisiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad se adoptan a menudo a nivel local, en donde es más probable que los funcionarios apliquen las leyes y prácticas consuetudinarias. Los funcionarios locales también se muestran con frecuencia reticentes a involucrarse en cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad ya que consideran que estas son cuestiones que pertenecen a la familia o al clan. En general, los dirigentes tradicionales y las autoridades locales son los principales encargados de aplicar las leyes y prácticas consuetudinarias. Los jueces también aplican las leyes consuetudinarias en los procesos legales, en especial en los que se celebran ante tribunales locales. Las mujeres que han puesto en entredicho las leyes y prácticas consuetudinarias han sido también objeto de amenazas y de actos de violencia por parte de sus familias y comunidades.

**Tribunal Constitucional de Sudáfrica sobre la sucesión y el derecho consuetudinario: *Bhe v. Magistrate Khayelitsha & Ors.***

En el caso *Bhe*, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica entendió que la legislación que reconocía el derecho consuetudinario que impedía que la mujer tuviera acceso en igualdad de condiciones a la herencia era discriminatoria y debía ser derogada.

En su resolución se refirió a tres asuntos de sucesión. Particulares y organizaciones defensoras del interés público recurrieron el artículo 23 de la Ley de administración negra, que estipula la aplicación del derecho consuetudinario en asuntos de sucesión. El derecho consuetudinario en Sudáfrica favorece la primogenitura masculina en la sucesión.

El Tribunal Constitucional declaró que la regla consuetudinaria de la primogenitura era inconstitucional y dejó sin efecto la totalidad del marco legislativo que regulaba la sucesión intestada de los sudafricanos negros. Según el Tribunal, el artículo 23 de la Ley de administración negra era anacrónico ya que osificaba el derecho consuetudinario "oficial" y vulneraba gravemente los derechos de la población negra africana en relación con los blancos. Con respecto a la regla de la primogenitura masculina recogida en el derecho consuetudinario, el Tribunal entendió que discriminaba de manera injusta a las mujeres y los hijos ilegítimos en razón de la raza, el género y el nacimiento. La conclusión de la resolución fue que todos los asuntos de sucesión debían regirse, hasta que se promulgara nueva legislación, por la Ley N° 81 de sucesión intestada, de 1987, con arreglo a la cual las viudas y los hijos pueden ser beneficiarios independientemente de su género o de su grado de legitimidad. El Tribunal también tomó resoluciones respecto de la división del caudal de la herencia en los casos en que el fallecido estaba casado en matrimonio polígamo y había más de una esposa superviviente.

*Fuente:* 2005 (1) BCLR 1(CC), 15 de octubre de 2004.

El acceso a recursos financieros y productos bancarios para la adquisición de viviendas o de tierras también puede estar limitado por leyes y prácticas consuetudinarias discriminatorias que pueden, por ejemplo, requerir que la mujer tenga la autorización de un familiar masculino para acceder a dichos productos bancarios.

Pese a los problemas que plantean las leyes y prácticas consuetudinarias discriminatorias, ha habido avances en algunos ámbitos en que mujeres y grupos dedicados al tema de la vivienda han comenzado a ocuparse

de estas cuestiones. Organizaciones de asistencia jurídica en las zonas rurales de Sierra Leona ofrecen a las mujeres asesoramiento jurídico gratuito, actividades de mediación entre miembros de la familia y en el seno de las comunidades, y talleres de sensibilización sobre los derechos de la mujer con miembros de la comunidad local y del gobierno local. Amnistía Internacional encontró que, en general, con esta asistencia se dotaba de facultades a las mujeres del mundo rural y entendió que estos servicios eran eficaces para resolver controversias. Las mujeres tomaban conciencia de sus derechos, aprendían cómo oponerse a decisiones que consideraban injustas o a recurrirlas y tomaban conciencia de la existencia de otros servicios a los que podían acceder en la comunidad<sup>31</sup>.

#### D. ACTITUDES PARCIALES

Las actitudes sesgadas en razón del género en los ámbitos de la administración y judicial constituyen también un serio obstáculo para el goce por la mujer del derecho a una vivienda adecuada. Si bien en la legislación y en las políticas oficiales no parece haber evidencias de discriminación por motivos de género, las actitudes sesgadas en razón del género pueden ser dominantes en el ámbito de la administración de tierras y de la vivienda, los ordenamientos jurídicos o las relaciones con los propietarios, haciendo extremadamente difícil que las mujeres ejerzan el derecho a una vivienda adecuada con arreglo al derecho formal. Las cuestiones relacionadas con el matrimonio, la sucesión o el divorcio se perciben a menudo como asuntos privados o familiares que deben quedar fuera del alcance del Estado. Los dirigentes tradicionales (en particular los ancianos) y las autoridades locales, que son los principales encargados de aplicar las leyes y prácticas consuetudinarias, tienden también a tener actitudes sesgadas hacia la mujer. Los jueces pueden ser reacios a la idea de garantizar la igualdad de la mujer en el acceso a la vivienda, la tierra y la propiedad y el control sobre ellas.

<sup>31</sup> Amnistía Internacional, "Sierra Leona: Women face human rights abuses in the informal legal sector", Índice AI: AFR 51/002/2006 (17 de mayo de 2006).

En varios países, las mujeres solteras y divorciadas que desean comprar o alquilar casas siguen encontrándose con numerosos obstáculos. Los propietarios o los administradores de bienes pueden también negarse a alquilar viviendas a madres adolescentes o a mujeres de bajos ingresos pertenecientes a minorías.

### **E. FALTA DE ACCESO A RECURSOS Y TOMA DE CONCIENCIA DE LOS DERECHOS**

*Si las mujeres supieran que tienen derechos la situación sería diferente*<sup>32</sup>.

En muchos países no hay recursos para oponerse a las prácticas discriminatorias en asuntos de vivienda, tierras o propiedad y, cuando existen recursos, las mujeres se encuentran ante graves obstáculos para obtener una reparación, tanto en el sistema formal como en el consuetudinario. Actitudes sociales profundamente enraizadas, actuaciones sesgadas en razón del género en el ámbito del poder judicial, corrupción, aislamiento físico, falta de conciencia respecto de sus derechos, así como una limitada confianza en que sus reclamaciones salgan adelante pueden impedir que las mujeres obtengan una reparación en asuntos relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad.

A menudo la mujer dispone también de menos recursos financieros, políticos y jurídicos para hacer públicas vulneraciones concretas y ponerlas de manifiesto ante los tribunales, en el contexto del sistema político, de los medios de comunicación o en cualquier otro lugar. Las mujeres con recursos económicos y sociales limitados a menudo no pueden plantear reclamaciones legales contra sus familiares varones, ya sea por la vía informal o por la vía judicial, especialmente cuando no existen programas de asistencia jurídica. En algunos países las mujeres tienen que comparecer ante los tribunales acompañadas por un hombre, lo que las coloca en una situación difícil. En general pocas mujeres presentan demandas para defender su derecho a una vivienda adecuada frente a sus familiares varones, como pone de manifiesto la escasa jurisprudencia al respecto.

<sup>32</sup> Testimonio recabado en Tonga durante las consultas regionales del Pacífico.

Utilizar la vía jurídica u otras vías para recurrir decisiones discriminatorias que afecten al derecho a una vivienda adecuada requiere dinero, tiempo y un conocimiento del sistema del que tal vez carezcan las mujeres. El recurso a procedimientos administrativos o judiciales contra infracciones de la legislación puede ser en sí mismo un problema para la mayoría de las mujeres. El coste y las trabas burocráticas disuaden a muchas mujeres de presentar reclamaciones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad. Debido a las limitaciones que les imponen sus diversos quehaceres diarios, es frecuente que las mujeres no puedan ir a los tribunales. Los gastos de viaje en que deben incurrir las mujeres de las zonas rurales, junto al coste de la representación letrada, impiden que esas mujeres recurran a la vía legal, habida cuenta de la escasez de programas de asistencia jurídica. En las jurisdicciones que ofrecen algún tipo de asistencia jurídica, esta se limita con frecuencia a los asuntos penales. Una viuda de Kenya dijo que para ir a los tribunales tenía que pagar y que ese dinero lo necesitaba para las matrículas escolares.

Cuando las mujeres plantean cuestiones relacionadas con el control y la propiedad de la vivienda, la tierra y los bienes, a menudo lo hacen enfrentándose a las familias, los clanes y las comunidades. Como resultado de ello pueden verse ante graves situaciones de hostigamiento, violencia o exclusión cuando tratan de afirmar sus derechos. El miedo a la violencia y a la exclusión social, junto a la existencia de amenazas, hostigamiento y violencia reales por parte de la familia y de la comunidad en general pueden, por tanto, hacer que las mujeres no presenten reclamaciones por la vía legal.

La mujer se encuentra también con graves obstáculos para acceder a los recursos en los casos en que los asuntos relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad son decididos por la familia o por el clan. Con mucha frecuencia las controversias al respecto se resuelven a nivel local, en donde las prácticas y leyes consuetudinarias tienen precedencia sobre el derecho escrito. Los jueces de los tribunales locales son a menudo los jefes de esas localidades y, por tanto, generalmente conocen las costumbres pero no el derecho escrito.

Muchos foros consuetudinarios en los que se adoptan decisiones y se resuelven conflictos están dominados por dirigentes varones y en ellos no existe la posibilidad de que las mujeres participen en pie de igualdad, lo cual constituye un obstáculo importante para que las mujeres obtengan una reparación debido a la imposición de las costumbres, en particular en los países en que esta tiene reconocimiento legal.

Otro factor que afecta de manera directa al acceso de la mujer a vías de recurso en el contexto de la vivienda, la tierra y la propiedad, es la falta de conocimientos adecuados y de conciencia respecto de sus derechos. Aun cuando la carencia o la pérdida de vivienda, tierras y propiedades les perjudique, las mujeres a menudo no son conscientes de los derechos que las asisten en virtud de la constitución o de diversas leyes, por no mencionar las normas internacionales de derechos humanos.

## **F. FALTA DE PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES**

Con frecuencia, las mujeres no pueden participar en pie de igualdad en procesos de adopción de decisiones que son importantes para el derecho a una vivienda adecuada, ya sea a nivel familiar, comunitario o estatal. Los testimonios recabados durante las consultas regionales pusieron de manifiesto que aun cuando se reconozca formalmente en el derecho la igualdad entre el hombre y la mujer, la creencia de que las mujeres no tienen capacidad para adoptar decisiones que les afecten a ellas mismas, a sus familias y a sus comunidades y que ese no es el papel social que les corresponde, siguen impidiendo que la mujer participe plenamente en la adopción de decisiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad.

La participación de la mujer en foros consuetudinarios es muy limitada, ya que la adopción de decisiones corresponde en general únicamente a los hombres. En la familia las mujeres no participan habitualmente en decisiones relativas a la vivienda y la tierra, en particular si no tienen hijos. También es muy poco frecuente que las mujeres puedan opinar sobre la manera en que debe gastarse el presupuesto del hogar, lo que



afecta a su capacidad para hacer mejoras en su hogar. Las actitudes sesgadas en razón del género dentro de la administración también tienen a menudo como resultado que las mujeres estén ausentes de los procesos en donde se formulan las políticas gubernamentales sobre vivienda, tierra y propiedad, por ejemplo en el caso de los programas para mejorar los barrios de chabolas.

La falta de participación de la mujer en los procesos de adopción de decisiones se agrava especialmente en situaciones posteriores a un conflicto cuando se abordan cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad. Con frecuencia las mujeres son excluidas de las negociaciones y los acuerdos de paz. Como resultado de ello las mujeres que son desplazadas en un conflicto encuentran a menudo difícil y problemático volver a sus hogares, tierras y propiedades de origen.

### **Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas**

12.2 Los Estados deben velar por que en los procedimientos, las instituciones y los mecanismos de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio se tengan en cuenta los aspectos relativos a la edad y al género y que se reconozca la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, así como entre niños y niñas [...].

14.2 Los Estados y los demás actores nacionales e internacionales interesados deben garantizar, en particular, que las mujeres [...] estén adecuadamente representadas e incluidas en los procesos de adopción de decisiones sobre la restitución, así como que dispongan de la información y los medios necesarios para participar en ellos de forma efectiva. Se debe prestar especial atención a las necesidades de las personas vulnerables, como [...] las mujeres solteras que sean cabeza de familia [...].

<sup>o</sup> Reconocidos por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2005.





## ● CUESTIONES ESPECÍFICAS

La labor y las consultas realizadas por los Relatores Especiales sobre una vivienda adecuada han puesto de relieve que la discriminación que sufren las mujeres en relación con la vivienda, la tierra y la propiedad tiende a afectarles de manera desproporcionada en los siguientes ámbitos: sucesiones, condiciones de vida, desalojos forzosos, violencia doméstica, VIH/SIDA y catástrofes naturales.

Los testimonios recabados por el Relator Especial han revelado también que esa discriminación tiende a aumentar su exposición a la violencia en la familia y la sociedad o por parte del Estado. Los testimonios señalan claramente esa violencia como denominador común en esferas en las que apenas se respeta el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, como se ilustra más abajo. En muchos casos, las mujeres mencionaron también que tropiezan con grandes dificultades para denunciar públicamente las vulneraciones de que son objeto o buscar reparación y que la “cultura del silencio” permite que esas vulneraciones queden sin castigo.

## A. LA SUCESIÓN

*Cuando falleció mi marido, vinieron sus familiares y se lo llevaron todo. Me dijeron que metiera mi ropa en una bolsa de papel y me marchase. Me fui, porque si me hubiese resistido me habrían pegado. Sus familiares decidieron quién iba a heredarme: un primo de mi marido. Me dijeron “ahora vales menos, así que te daremos a quien esté dispuesto a heredarte”. No contesté [...]. Es la costumbre [...]. Mi familia política se lo quedó todo: los colchones, las mantas y los enseres. Me echaron como a un perro. Nadie me escuchó<sup>33</sup>.*

Para muchas mujeres, el escaso nivel de seguridad de la tenencia obedece a la discriminación que experimentan en relación con la herencia de la vivienda, la tierra y la propiedad. Esa discriminación puede estar plasmada en el derecho positivo o en el derecho consuetudinario, así como en las prácticas que no reconocen la igualdad de derechos del hombre y la mujer en materia de sucesiones. Por consiguiente, las mujeres

<sup>33</sup> Human Rights Watch, *Double Standards: Women’s Property Rights Violations in Kenya* (marzo de 2003), pág. 17.

gozan de menos derechos que los varones de la familia, o simplemente no reciben parte de la herencia del marido o de los progenitores cuando estos fallecen.

La desigualdad en materia de derecho sucesorio también está estrechamente ligada a la discriminación más amplia de que es objeto la mujer en lo que se refiere a la propiedad y la gestión del patrimonio conyugal. Las leyes y prácticas que discriminan a la mujer en relación con la propiedad y la gestión de los bienes conyugales se abordan más detenidamente en el capítulo II, sección A, *supra*.

### **Derechos humanos y derecho de sucesiones**

En su Recomendación general N° 21 (1994), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señaló que:

*Hay muchos países en los que la legislación y la práctica en materia de sucesiones y bienes redundan en graves discriminaciones contra la mujer. Esta desigualdad de trato puede hacer que las mujeres reciban una parte más pequeña del patrimonio del marido o del padre, en caso de fallecimiento de estos, que los viudos y los hijos. En algunos casos, no se reconoce a la mujer más que un derecho limitado y controlado a recibir determinados ingresos con cargo al patrimonio del difunto. Con frecuencia, los derechos de sucesión de la viuda no reflejan el principio de la igualdad en la propiedad de los bienes adquiridos durante el matrimonio. Dichas disposiciones violan la Convención y deberían abolirse (párr. 35).*

El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 28 (2002), sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, declaró también que:

*La mujer debe asimismo tener los mismos derechos que el hombre respecto de la herencia cuando la disolución del matrimonio obedece al fallecimiento de uno de los cónyuges (párr. 26).*

Las leyes y prácticas consuetudinarias siguen considerando que la vivienda, la tierra y el patrimonio están bajo el control de los hombres. Por

eso, muchas viudas no pueden heredar bienes y son despojadas de sus posesiones y desalojadas de sus tierras y hogares por la familia política. Análogamente, muchas veces no se permite que las hijas hereden bienes en pie de igualdad con sus hermanos con el pretexto de que “no los necesitan” porque su destino es casarse. En ocasiones, las mujeres reciben simbólicamente algunos bienes como enseres domésticos o mobiliario (bienes muebles). En general, las mujeres que demandan sus derechos sucesorios son objeto de exclusión social no solo por parte de la familia, sino también de la comunidad.

La violencia es moneda común en el contexto de las sucesiones. Con frecuencia, los familiares se apropian por la fuerza del patrimonio de la mujer y, para ello, pueden llegar a recurrir al hostigamiento, las amenazas, la intimidación física, las agresiones, la violación y el asesinato. Incluso en los casos en que la mujer tiene derecho a heredar parte de los bienes del padre o el marido fallecido, el estigma social, la presión de la familia y la violencia suelen empujarlas a ceder su parte en favor de los parientes varones. Si una mujer decide luchar por su parte de la herencia, se expone en mayor medida a ser objeto de violencia por parte de sus familiares o de los miembros de la comunidad, violencia que suele ejercerse con impunidad al considerar que se trata de un asunto familiar de índole privada.

### **Sierra Leona: nueva ley de sucesiones que garantiza los derechos de la mujer**

En junio de 2007, el Parlamento de Sierra Leona promulgó una nueva ley de sucesiones (Ley de restitución del caudal de la herencia) que establece el derecho de los cónyuges (casados por el derecho civil o consuetudinario) o de la pareja de hecho a heredar. Esta nueva Ley reconoce el derecho de la mujer a la propiedad tras la muerte del marido sin injerencias indebidas de otros familiares. Anteriormente, los bienes en caso de sucesión intestada (sin testamento) pasaban a los padres y hermanos, mientras que la nueva Ley atribuye la mayor parte del caudal de la herencia a la viuda y los hijos.

### **Rwanda: nueva Ley de sucesiones que reconoce los derechos de la mujer**

Después del genocidio de 1994 y a raíz de la aparición generalizada de graves problemas en relación con la vivienda y las tierras para las viudas, que no podían reclamar su vivienda original, en 1999 se promulgó una nueva Ley sobre régimen matrimonial, liberalidad y sucesiones. Aunque su aplicación ha sido lenta, ha sido fundamental para reconocer la igualdad de derechos sucesorios de los hijos y las hijas, crear una diversidad de regímenes económicos del matrimonio y permitir que la viuda administre el patrimonio.

En la región del Pacífico, la propiedad de la tierra en la mayoría de las islas sigue predominantemente en manos de los clanes y, dentro de estos, de los varones. En consecuencia, la vivienda conyugal y las tierras del clan no pueden inscribirse a nombre de ambos cónyuges y las aportaciones de la mujer, tanto monetarias como no monetarias, al hogar o a las tierras del clan no se tienen necesariamente en cuenta en ninguna reivindicación. Las decisiones las toman los jefes de los clanes y, en la mayoría de los lugares, las mujeres no pueden desempeñar esa función. Las leyes y las prácticas consuetudinarias perpetúan un sistema patriarcal que discrimina a la mujer, sobre todo en relación con la herencia. En muchas islas el sistema de propiedad de los clanes está tan arraigado que se reconoce incluso en el ordenamiento jurídico formal.

### **La sucesión en Tonga**

En Tonga, el derecho positivo y el derecho consuetudinario atribuyen únicamente a los hombres el control y la propiedad de la tierra y la vivienda, que se transmiten a los sucesores varones. Las viudas tienen derecho al usufructo vitalicio de los bienes del esposo hasta que mueran, vuelvan a casarse o tengan relaciones sexuales fuera del matrimonio. En 2010, se pidió a la Comisión Real de Tierras que examinase las leyes y prácticas relativas a la tierra a fin de establecer prácticas más eficaces y eficientes. A tal fin, se organizaron diversas reuniones en 2010, pero en 2011 no se había modificado todavía el derecho de la tierra en Tonga.

En varios países africanos, la sucesión es un ámbito en que las mujeres son objeto de fuerte discriminación, plasmada tanto en el derecho positivo como en las leyes y prácticas consuetudinarias. Muchas viudas son excluidas de la herencia y las hijas rara vez heredan. La elevada incidencia del VIH/SIDA en la región ha exacerbado la cuestión de la herencia<sup>34</sup>. Muchas viudas, ya sea en el ámbito rural o urbano, son despojadas de sus bienes, sean tierras, vivienda, vehículos, ganado, muebles o artículos del hogar, tras la muerte del marido. En ocasiones, la viuda puede heredar bajo determinadas condiciones. Por ejemplo, se le obliga a someterse a la práctica consuetudinaria de la “herencia de la esposa” según la cual la viuda es “heredada” por un pariente del marido fallecido. Muchas mujeres no pueden permanecer en su casa o sus tierras si no son “heredadas”. Las mujeres que se niegan a someterse a esta práctica son marginadas y tienen grandes dificultades para sobrevivir, ya que pierden su casa y sus tierras y, en consecuencia, sus medios de subsistencia. Además de la herencia de la esposa, en algunas comunidades existen “prácticas de purificación” en las que, a fin de “purificar” a la viuda del espíritu del esposo, se la obliga a mantener relaciones sexuales con un marginado social, que recibe una remuneración por sus “servicios”. Ello es también muchas veces un requisito para que la viuda pueda conservar su casa y sus pertenencias. Las mujeres que se niegan a someterse a esta práctica son expulsadas por la familia política. En ese caso, su única opción suele ser regresar al hogar paterno o trasladarse a zonas urbanas, por lo general a barrios marginales.

### **Ejemplos de legislación discriminatoria en África que incide en la igualdad de derechos sucesorios de la mujer**

En Botswana, la Constitución reconoce específicamente la igualdad de género. Sin embargo, el derecho consuetudinario discrimina a la mujer en la adquisición de bienes, la herencia y otros ámbitos. Cuando fallece el marido, la viuda corre el riesgo de perder su casa y sus bienes<sup>a</sup>.

<sup>34</sup> *Double Standards*, pág. 16.



En el artículo 16 de la Ley de registro de títulos de propiedad de Swazilandia se establece que no se pueden inscribir tierras a nombre de mujeres casadas en régimen de gananciales, aunque un juez ha ordenado recientemente que se eliminen esas disposiciones discriminatorias de la legislación del país.

En Uganda, a pesar de que existe una disposición constitucional que prohíbe la discriminación de la mujer y de que la Ley de tierras prevé expresamente los derechos y la protección de la mujer y los hijos, al parecer, con arreglo al derecho consuetudinario, "las mujeres no pueden poseer tierras". La Ley de sucesiones concede a la viuda solamente el 15% del patrimonio en caso de que el marido muera sin testamento, aunque parece que no existen medios para garantizar siquiera este derecho mínimo si la familia del marido se opone a la viuda<sup>b</sup>.

La Constitución de Zambia garantiza, en su artículo 23, la no discriminación de hecho y de derecho, en particular en razón del sexo, aunque establece una excepción para todas las leyes relativas, en particular, a la adopción, el matrimonio, el divorcio o la adjudicación de bienes tras el fallecimiento.

El artículo 23 de la Constitución de Zimbabwe protege la igualdad y la no discriminación. Ahora bien, en el artículo 23, párrafo 3, se recogen excepciones, en particular en relación con cuestiones del derecho de la persona y la aplicación del "derecho consuetudinario africano".

<sup>a</sup> ONU-Hábitat, *Land Inventory in Botswana: Processes and Lessons (2010)*, pág. 42.

<sup>b</sup> ONU-Hábitat y USAID, *A Guide to Property Law in Uganda (2007)*, págs. 42 y 43.

En el África Septentrional y el Oriente Medio, las mujeres siguen siendo también objeto de discriminación a causa de la aplicación de leyes y prácticas consuetudinarias que muchas veces se reflejan en el derecho positivo. Las normas que regulan la sucesión están arraigadas en el islam

y en su interpretación, y en ellas se establece que la mujer recibe una parte menor que el hombre, por lo general la mitad de lo que recibiría el familiar varón que tenga el mismo grado de parentesco con el fallecido. Las mujeres también suelen renunciar a su parte ante las presiones sociales y familiares. En Turquía, que ha instituido el derecho secular, las mujeres y los hombres pueden heredar en términos de igualdad. Sin embargo, la tradición dificulta mucho la aplicación de este derecho. Si la mujer reivindica su derecho a la igualdad en la sucesión, puede ser objeto de violencia, amenazas, hostigamiento e incluso exclusión social. En Jordania, algunas comunidades consideran vergonzoso que una mujer insista en recibir su parte de la herencia porque implica que sus hermanos no quieren o no pueden mantenerla. Incluso cuando una mujer recibe la parte que le corresponde, se plantea el problema del control de ese patrimonio, y si la mujer insiste en administrarlo de forma independiente puede verse marginada por la persona o personas de las que depende para tener alojamiento y ayuda financiera.

### **Reforma del Código de Familia en Marruecos: persistencia de las disparidades en materia de sucesiones**

En Marruecos, el nuevo Código de Familia (Moudawana), aprobado en 2004, introdujo diversas reformas orientadas a incorporar los principios de igualdad y no discriminación. Sin embargo, persisten las disparidades entre hombres y mujeres en lo que se refiere al divorcio y a la sucesión. Así, la mujer generalmente tiene derecho a recibir una parte de la herencia menor que la del hombre. En algunos casos, las mujeres incluso no reciben la parte que les corresponde porque: 1) el padre da parte o la totalidad de su patrimonio a los hijos varones antes de su fallecimiento; 2) el padre lega todo su patrimonio a los hijos varones; o 3) la mujer renuncia a su parte en favor de sus hermanos bajo presión o con el fin de mantener buenas relaciones con su familia.

*Fuente: Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), In Search of Equality: A Survey of Law and Practice Related to Women's Inheritance Rights in the Middle East and North Africa (MENA) Region (Ginebra, 2006), pág. 75.*

### **Territorio palestino ocupado: medidas para combatir la renuncia de las mujeres a la herencia**

A fin de desalentar la práctica de que las mujeres renuncien a su parte de la herencia en favor de los familiares varones en el territorio palestino ocupado, el Presidente del Consejo Superior de Jurisdicciones de la Sharia y el Presidente del Tribunal Superior de la Sharia dispusieron en 2011, que debían reunirse una serie de condiciones para que la mujer pudiese renunciar legalmente a su parte de la herencia. Una de esas condiciones es que hayan transcurrido al menos cuatro meses desde la muerte de la persona para que pueda inscribirse la renuncia a la herencia<sup>o</sup>. También se requiere que las autoridades competentes verifiquen el valor real de la parte de la herencia basándose en un informe de tres peritos autorizados por el municipio o la junta local.

<sup>o</sup> Disposición N° 57/2011, de 10 de mayo de 2011, del Presidente del Consejo Superior de Jurisdicciones de la Sharia y el Presidente del Tribunal Superior de la Sharia.

En algunas familias de terratenientes en las regiones paquistaníes de Sind y Punjab inferior, la percepción de que es necesario “mantener el patrimonio en la familia” se ha traducido en prácticas como las de los matrimonios forzados o la renuncia a los derechos (*haq bakhshwana*). Si no se encuentra un candidato adecuado dentro de la familia, “se casa” a la mujer con el *Corán*, de modo que queda soltera para el resto de su vida, a cargo de los hermanos o de otros familiares varones.

En Georgia, el derecho consuetudinario establece que la mayor parte del patrimonio familiar es heredado por los hijos varones. En Azerbaiyán, cuando una hija se casa y abandona el hogar, el padre le dice: “A partir de ahora solo puede regresar tu cadáver”. Si la hija regresa al hogar, el padre y la comunidad la presionarán para que vuelva con la familia del marido porque ahora forma parte de esa familia y ya no puede ser una “carga” para sus padres. Como consecuencia de estas prácticas culturales, las mujeres no heredan viviendas ni otros bienes de la familia en la que nacen ni de la familia del marido.

### **La sucesión en las comunidades y los países musulmanes**

El primer Relator Especial examinó el derecho de familia y de sucesiones en las comunidades y los países musulmanes y su repercusión en el derecho de la mujer a una vivienda adecuada. El derecho inspirado en el islam, en particular la *sharia*, y su interpretación jurisprudencial (*fiqh*) influyen enormemente en la vida familiar y regulan cuestiones como el divorcio, la poligamia, los acuerdos patrimoniales en caso de divorcio y las sucesiones.

Con arreglo a las interpretaciones tradicionales del derecho musulmán, a menudo reflejado en la legislación, se establece por lo general que las mujeres musulmanas heredan una parte menor que los herederos varones del mismo rango. La disparidad en la parte de la herencia que corresponde a la mujer en las comunidades y los países musulmanes no se deriva exclusiva o directamente del islam, sino que se ha desarrollado a través de tradiciones socioculturales; de ahí que puedan observarse grandes diferencias en los distintos países o comunidades musulmanes.

Determinada jurisprudencia chiíta, por ejemplo, estima que corresponde a las hijas la totalidad del patrimonio de sus progenitores, mientras que, con arreglo a algunas interpretaciones de la corriente sunní, una hija única supérstite tiene derecho a tan solo la mitad del patrimonio, y si son dos hijas o más a un máximo de dos tercios. Así, por ejemplo, en la República Islámica del Irán el Relator Especial observó que, por regla general, la mujer tiene derecho a la mitad de lo que heredaría un hombre y que cuando una mujer hereda de su marido no tiene derecho a heredar tierras, sino únicamente patrimonio en efectivo. De la herencia de su marido a la mujer le corresponde tan solo una octava parte si tiene hijos y una cuarta parte si no los tiene.

Aunque es consciente de la diversidad de las comunidades musulmanas, el Relator Especial, ha visto que existe este doble planteamiento respecto de las mujeres: si bien el islam reconoce el

derecho de la mujer a heredar bienes, la desigualdad en la parte que hereda en comparación con la del hombre es discriminatoria y no se ajusta al derecho internacional de los derechos humanos. Además, las prácticas consuetudinarias pueden obligar muchas veces a las mujeres a renunciar a sus derechos de propiedad. Algunos observadores islámicos, como Shirin Ebadi, Premio Nobel de la Paz y abogado especializado en derechos humanos, entre otros, han indicado que en las enseñanzas originales del islam, el *Corán* y la *sharia*, nada se opone a una interpretación que dé los mismos derechos al hombre y la mujer en materia de sucesiones

*Fuente:* E/CN.4/2006/118.

Si bien en la mayoría de las regiones del mundo sigue existiendo una preferencia por los herederos varones, en algunas culturas se favorece a las herederas. Por ejemplo, en el pueblo khasi del noreste de la India rige un sistema de sucesiones matrilineal que establece que solo la hija más joven tiene derecho a heredar bienes ancestrales. En Bougainville (Papua Nueva Guinea), se sigue actualmente un sistema indígena matrilineal con arreglo al cual solo las mujeres heredan y poseen tierras.

## **B. DESALOJOS FORZOSOS**

Los desalojos forzosos se llevan a cabo en diversas circunstancias y por distintos motivos; por ejemplo, para llevar a cabo proyectos de desarrollo e infraestructura, o bien de restructuración urbana o embellecimiento de la ciudad, en caso de conflictos sobre terrenos, eliminación o reducción de subvenciones para vivienda a grupos de renta baja, traslados forzosos de población y reubicación forzosa en el contexto de un conflicto armado. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló en su Observación general N° 7 (1997) que las mujeres suelen verse afectadas por este fenómeno de manera desproporcionada.

### **Definición de desalojo forzoso en el derecho internacional de los derechos humanos**

La protección contra los desalojos forzosos es un elemento clave del derecho a una vivienda adecuada y está vinculada estrechamente a la seguridad de la tenencia. Se define el desalojo forzoso como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, de forma permanente o provisional, sin proporcionarles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni acceso a esos medios”<sup>a</sup>.

Independientemente de su causa, los desalojos forzosos pueden considerarse una violación grave de los derechos humanos y una vulneración *prima facie* del derecho a una vivienda adecuada. Los desalojos a gran escala pueden justificarse en general únicamente en las circunstancias más excepcionales y si se ajustan a los principios pertinentes del derecho internacional.

Si el desalojo puede estar justificado debido a que el arrendatario incumple reiteradamente con el pago del alquiler o daña el inmueble sin causa razonable, el Estado debe velar por que se efectúe de manera lícita, razonable y proporcionada, y de conformidad con el derecho internacional. Las personas desalojadas deben tener acceso a reparaciones y recursos jurídicos efectivos, incluida una indemnización adecuada por los bienes muebles o inmuebles que se hayan visto afectados por el desalojo. Los desalojos no deben dar lugar a que las personas se queden sin hogar o expuestas a otras violaciones de los derechos humanos.

En general, el derecho internacional de los derechos humanos requiere que los gobiernos estudien todas las alternativas posibles antes de proceder a un desalojo para evitar, o al menos minimizar, la necesidad de recurrir a la fuerza. Cuando se llevan a cabo desalojos como último recurso, las personas afectadas deben recibir garantías procesales efectivas, que pueden tener un efecto disuasivo en los desalojos previstos. Entre las garantías cabe mencionar:

- La oportunidad de celebrar verdaderas consultas;

- La notificación suficiente y razonable;
  - El suministro, en un plazo razonable, de información relativa al desalojo previsto;
  - La presencia de funcionarios del gobierno o de sus representantes durante el desalojo;
  - La identificación apropiada de las personas que efectúan el desalojo;
  - La prohibición de llevar a cabo desalojos cuando haga mal tiempo o por la noche;
  - La disponibilidad de recursos jurídicos;
  - La disponibilidad de asistencia jurídica a las personas que la necesiten para obtener una reparación por la vía judicial.
- ° Observación general N° 7 (1997), párr. 3. El Comité añade que “Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los pactos internacionales de derechos humanos”.

La mujer se ve a menudo expuesta a la violencia y a un intenso estrés emocional durante el desalojo y después de él debido a sus estrechos lazos con el hogar y a su papel de cuidadora de toda la familia<sup>35</sup>.

La tensión psicológica que se produce ante el anuncio del desalojo puede desestabilizar el clima familiar y causar traumas emocionales. A veces, quienes llevan a cabo los desalojos recurren a la violación para vencer la resistencia<sup>36</sup>.

El papel de la mujer en la administración del hogar hace que, en ocasiones, sea la única persona presente en la vivienda cuando se produce el desalojo y, por lo tanto, tenga que discutir, negociar y

<sup>35</sup> COHRE, *Violence: The impact of forced evictions on women in Palestine, India and Nigeria* (2002), págs. 74 y 75.

<sup>36</sup> “La política económica y social y sus efectos sobre la violencia contra la mujer” (E/CN.4/2000/68/Add.5, párrs. 52 a 57).

enfrentarse a los que llevan a cabo el desalojo. También se ve más expuesta a la violencia porque es un blanco deliberado de los que llevan a cabo el desalojo. Durante el desalojo, son habituales los insultos, las palizas, las violaciones e incluso los asesinatos<sup>37</sup>.

Tras un desalojo, suele aumentar también la vulnerabilidad de la mujer a los abusos. La falta de un techo y de privacidad puede aumentar el riesgo de violencia sexual y otras formas de violencia. Cuando pierden la autoestima a raíz de la pérdida de la vivienda, las tierras o los medios de subsistencia, los hombres a veces se desahogan recurriendo a la violencia contra la mujer. En el caso de la mujer, la pérdida de autoestima, la sensación de impotencia y la acumulación de tensión y miedo suelen intensificarse después de un desalojo<sup>38</sup>.

### **Desalojos forzosos en Myanmar y su repercusión en las mujeres**

Más de 3.000 miembros de la comunidad shan de unos 1.400 poblados han sido desalojados por la fuerza por el ejército y trasladados a emplazamientos de reubicación controlados por los militares. Según información recibida, mujeres de esta comunidad fueron violadas antes, durante y después de la reubicación: entre 1996 y 2003 se denunciaron 311 casos de violación y otras formas de violencia sexual contra mujeres shan.

*Fuente:* Consultas regionales de Asia.

### **Desalojos forzosos en Indonesia y su repercusión en las mujeres**

Los testimonios recabados durante la consulta regional celebrada en Asia pusieron de relieve que, ante la resistencia a los desalojos forzosos en Indonesia las autoridades públicas respondieron con violencia, especialmente contra las mujeres. Al parecer, durante los desalojos las mujeres fueron insultadas, golpeadas, violadas y asesinadas.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Violence: The impact of forced eviction on women*, pág. 74.



Los desalojos forzosos también suelen afectar mucho más a las mujeres debido al papel que desempeñan en la casa y a su mayor contribución y compromiso por lo que respecta al mantenimiento del hogar. Las mujeres no solo sufren como consecuencia de la pérdida de su vivienda, sino también por la pérdida de sus medios de subsistencia, sus relaciones y sus sistemas de apoyo. La destrucción de una comunidad en su conjunto repercute enormemente en la mujer. Muchas veces se destruyen los lugares a los que las mujeres acudían en busca de apoyo y relaciones sociales. La primera Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer señaló a ese respecto que “aunque el desalojo forzoso afecta a toda la familia, la mujer es, una vez más, la más afectada, pues tendrá que afrontar nuevas circunstancias, desempeñar las mismas funciones que antes con menos medios y trabajar más para ganar lo suficiente”<sup>39</sup>.

Aunque muchas veces se ofrecen indemnizaciones y posibilidades de reasentamiento a las personas afectadas por un desalojo forzoso, las mujeres suelen verse desfavorecidas porque esas compensaciones se ofrecen en razón de la propiedad legal de la vivienda, la tierra o los bienes. Dado que en muchas sociedades la ley no reconoce a las mujeres el derecho a la vivienda, las tierras o los bienes, no pueden beneficiarse de esas medidas. La mujer puede verse también excluida como consecuencia de una definición sexista de la familia en la que se supone que el hombre es el cabeza de familia y la mujer depende de él.

### **Camboya: discriminación contra la mujer tras un desalojo**

En casos de desalojo, ha habido mujeres que han denunciado discriminación cuando se dirigen a los funcionarios y a las empresas privadas para negociar la indemnización, las condiciones de reubicación y el acceso a servicios básicos. Cuando la mujer es la cabeza de familia, la situación parece ser peor y se ha denunciado que a las mujeres que no van acompañadas por un hombre se les da una indemnización menor y se les ofrecen parcelas más pequeñas en las zonas de reasentamiento.

<sup>39</sup> E/CN.4/2000/68/Add.5, párr. 55.

La falta de servicios básicos como agua potable, saneamiento y electricidad es muy frecuente tras el desalojo. Aunque se proporcione un lugar para reasentarse, estos lugares suelen carecer de infraestructuras básicas. En esos casos, las mujeres suelen ser las que asumen la responsabilidad del suministro ininterrumpido de agua potable para la familia y pueden ser objeto de acoso, agresiones físicas y violación cuando caminan largas distancias para buscar agua. El transporte de esa pesada carga puede, además, ser perjudicial para su salud. La inexistencia de instalaciones de saneamiento adecuadas que garanticen privacidad en los lugares de reasentamiento puede aumentar también la vulnerabilidad de la mujer a la violencia y generar estigmas sociales y aislamiento.

Otro problema es que las mujeres pueden perder su medio de subsistencia como consecuencia del desalojo. Muchas mujeres que viven en barrios marginales y en asentamientos precarios llevan a cabo algún tipo de actividad comercial u otros trabajos esporádicos. Dado que los lugares de reasentamiento suelen estar alejados de los centros de las ciudades, ese tipo de actividades se ven en peligro ante los elevados costos del transporte. Aunque a veces las medidas de rehabilitación después de un desalojo incluyen oportunidades de empleo alternativas (por ejemplo, se ofrece un empleo por familia como compensación), las preferencias en razón del género en la familia, la comunidad o la sociedad en su conjunto pueden impedir que la mujer aproveche esas oportunidades. Además, su elección de un empleo alternativo puede verse limitada por su bajo nivel de conocimientos, formación, experiencia y movilidad.

### **Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento originados por el desarrollo: una perspectiva de género**

26. Los Estados deben garantizar la igualdad del disfrute del derecho a una vivienda adecuada por las mujeres y por los hombres. Para ello es preciso que los Estados adopten y apliquen medidas especiales para proteger a las mujeres de los desalojos forzosos. Estas medidas deben asegurar que se otorguen a todas las mujeres títulos de propiedad sobre la vivienda y la tierra.

33. La evaluación de los efectos debe tener en cuenta los distintos efectos de los desalojos forzosos sobre las mujeres [...]. Todas estas evaluaciones deberían basarse en la reunión de datos desglosados, que permitan identificar y abordar de forma apropiada todos los diversos efectos.

47. Los desalojos no deberían realizarse de una forma que viole la dignidad y los derechos humanos a la vida y a la seguridad de las personas afectadas. Los Estados también deben adoptar medidas para garantizar que las mujeres no sean objeto de violencia ni discriminación de género durante los desalojos [...].

53. Hay que adoptar medidas especiales para garantizar la igualdad de participación de las mujeres en todos los procesos de planificación y en la distribución de los servicios básicos y de los suministros.

56. [...] b) El reasentamiento debe garantizar que se protejan por igual los derechos humanos de las mujeres [...], en particular su derecho a poseer bienes y a tener acceso a los recursos.

62. Las mujeres y los hombres deben ser cobeneficiarios de todas las medidas de indemnización. Las mujeres solteras y las viudas deben tener derecho a su propia indemnización.

*Fuente:* A/HRC/4/18, anexo I.

Otro tipo de desalojo forzoso que afecta solamente a la mujer se practica en el seno de las familias con la aquiescencia del Estado. En su Observación general N° 7 (1997), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló, a ese respecto que “las mujeres, los niños [...] se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos [...] a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar” (párr. 10). En el caso de los desalojos forzosos practicados por otros

miembros de la familia, puede haber responsabilidad del Estado, primero por su omisión de velar por la seguridad jurídica de la tenencia de la mujer y, en segundo lugar, por no castigar a los autores. La falta de la diligencia debida para impedir, juzgar y castigar este tipo de desalojos forzosos da lugar a la responsabilidad del Estado en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. La Relatora Especial ha indicado, a este respecto, que el desalojo forzoso de mujeres que es resultado de la violencia doméstica entra dentro de su mandato y también del mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer.

#### **Desalojos forzosos por miembros de la familia: testimonio de Fiji**

Sera se casó con Joe y se trasladó a la aldea de él. La familia de Sera le consiguió un trabajo en Sydney (Australia). Varios meses después, también encontraron un trabajo para él en Sydney. La pareja trabajó y envió dinero a casa para construir una vivienda común en la aldea de Joe. Sera regresó a la aldea y se instaló en la vivienda conyugal. Joe permaneció en Sydney y tuvo una relación extraconyugal. Joe le pidió a Sera que dejara la vivienda de ambos y la hostigó para conseguir sus fines. Sera se dirigió al Turaga ni Koro, pero le dijeron que dejara la vivienda porque estaban en la aldea del marido.

*Fuente:* Caso comunicado durante la consulta regional del Pacífico.

### **C. CONDICIONES DE VIVIENDA INADECUADAS**

*Mi casa es el lugar donde me siento segura, donde tengo mi espacio, donde no entra nadie a menos que yo lo permita. Significa no tener que vivir en el sofá de otra persona [...] o dormir en un banco toda la noche hasta que salga el sol y pueda ir a un centro de acogida para que me den algo de comer y un café o tomar una siesta. [...]*

*Un hogar es un lugar donde te sientes segura y a salvo, donde no convives con alguien que te lastima<sup>40</sup>.*

Las condiciones de vivienda inadecuadas se caracterizan por el hacinamiento, la contaminación interior, el uso de materiales de construcción deficientes y la falta de agua potable, saneamiento y electricidad. La pobreza en las zonas urbanas no solo supone un nivel muy bajo de ingresos y el hambre que lleva aparejado, sino también unas condiciones de alojamiento masificadas, la falta de servicios básicos y de oportunidades de subsistencia y la exposición a numerosos peligros, como inundaciones, deslizamientos de tierra e incendios.

En muchos lugares del mundo, cada vez son más las mujeres que habitan en viviendas inadecuadas. Durante la misión al Perú, en marzo de 2003, el Relator Especial señaló que un número desproporcionado de mujeres vivía en casas no aptas e inseguras, que carecían de acceso al agua potable, saneamiento y servicios básicos. Además, los testimonios recabados en las consultas regionales pusieron de relieve que los programas para resolver los problemas de una vivienda inadecuada solían excluir a las mujeres y madres solteras.

### **Se excluye a las mujeres y madres solteras de los programas para resolver los problemas de una vivienda inadecuada**

En la región de Irkutsk, en la Federación de Rusia, se han diseñado programas para hacer frente a la situación de vivienda precaria de familias jóvenes, pero las madres solteras quedan muchas veces excluidas del programa al no ser consideradas como una "familia", aunque en la región existe un número sumamente elevado de mujeres ancianas, divorciadas y viudas.

Las condiciones inadecuadas de la vivienda tienen ramificaciones específicas y amplias para las mujeres porque suelen pasar más tiempo

<sup>40</sup> Rusty Neal, "Voices: women, poverty and homelessness in Canada" (Ottawa, National Anti-Poverty Organization, mayo de 2004), págs. 3 y 4.

en el hogar que los hombres. El “hogar” es el lugar donde las mujeres se relacionan socialmente y, muchas de ellas, trabajan. Es también el lugar donde atienden a los hijos. La vivienda proporciona a la mujer un lugar seguro donde vivir y le garantiza intimidad y protección contra el acoso o las agresiones. En cambio, las mujeres que viven en la calle son mucho más vulnerables a la violencia y a las agresiones sexuales. Los testimonios recabados durante las consultas regionales de América del Norte ponen de manifiesto casos de asesinatos y desapariciones sistemáticas de mujeres indígenas sin hogar en el Canadá.

#### **India: falta de una vivienda adecuada y violencia contra las mujeres nómadas**

*Si tuviéramos una casa podríamos cerrarla y estaríamos seguras. Por el momento, vivimos al cobijo de los árboles y estamos expuestas a los abusos y la violencia contra la mujer...*

Dholi pertenece a la tribu nómada de los bhavaria, en la India. Las políticas que regulan los parques nacionales prohíben que los nómadas vivan en los bosques según sus tradiciones. Donde quiera que intentan asentarse, las comunidades locales a menudo los hostigan. Dado que los hombres suelen desplazarse por motivos de trabajo, las mujeres deben hacer frente a ese hostigamiento, que incluye la quema de casas y actos de violencia. Cuando las mujeres de la comunidad bhavaria tratan de tener acceso a las fuentes de agua son a menudo golpeadas y violadas por miembros de las comunidades propietarias de los manantiales.

*Fuente:* Testimonio recabado durante la consulta regional en Asia.

La contaminación en el interior de la vivienda debida a estufas defectuosas, la falta de ventilación y la escasa protección contra el calor o el frío tienden a afectar de manera desproporcionada a la mujer y su salud. La carencia de agua potable, saneamiento y electricidad en el hogar afecta en particular a la mujer, que se encarga del abastecimiento

de agua y combustible. El tiempo invertido en buscar y transportar el agua es uno de los factores que explican las enormes diferencias entre los sexos en relación con la asistencia escolar en muchos países<sup>41</sup>. La seguridad física puede verse también en peligro debido a las restricciones de acceso al agua potable y el saneamiento. En Marruecos, las mujeres afirmaron que estaban expuestas a ser violadas porque tenían que caminar grandes trechos para obtener agua. Durante la consulta regional del Pacífico, las mujeres señalaron que, para ellas, la falta de saneamiento era uno de los principales problemas relacionados con la vivienda.

### **Acceso a saneamiento adecuado y violencia contra la mujer**

En los asentamientos no oficiales de Nairobi, las mujeres tropiezan con especiales dificultades para tener acceso a un saneamiento seguro. En algunos casos utilizan letrinas de pozo que comparten hasta 50 personas y, muchas veces, tienen que caminar distancias considerables para llegar hasta ellas. Las letrinas públicas cuestan dinero y estas mujeres no suelen disponer de él; además, se cierran por la noche. La falta de intimidad que conlleva el compartir las letrinas afecta a la mujer en particular, sobre todo durante la menstruación. En general, las mujeres tienen miedo de utilizar las instalaciones de saneamiento por la noche debido al elevado riesgo de violencia, incluida la sexual. Las mujeres sufren también la peor parte de las consecuencias de un saneamiento deficiente para la salud, ya que tienen que atender a los niños y otros familiares que enferman, y han de pagar los gastos médicos.

*Fuente:* Amnistía Internacional, "Insecurity and indignity: Women's experiences in the slums of Nairobi, Kenya", Índice AI: AFR 32/002/2010 (7 de julio de 2010).

<sup>41</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006 – Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua* (Basingstoke (Reino Unido), Palgrave Macmillan, 2006), pág. 47.

### **Camboya: la precariedad de los barrios de chabolas repercute enormemente en la mujer**

La inestabilidad resultante de unas condiciones de vida inadecuadas afecta enormemente a la mujer en su vida cotidiana. La precariedad en los barrios marginales hace que las mujeres estén siempre preocupadas por el riesgo de incendios o inundaciones, o bien por el bienestar de los hijos. Las camboyanas declararon que existen muy pocos canales de diálogo con las autoridades para mejorar las condiciones. Se les ha dicho en numerosas ocasiones que son residentes ilegales y que, por ese motivo, no es posible realizar mejoras en esos barrios.

La falta de espacio y el hacinamiento inciden también en el bienestar físico y psicológico de la mujer. La violencia contra la mujer puede ser una consecuencia de las condiciones inadecuadas de alojamiento. El lugar y el entorno donde se encuentran sus viviendas afectan también a su seguridad física. Las mujeres que viven en zonas urbanas pobres pueden correr mayor peligro de ser objeto de violencia, violaciones y abusos físicos y mentales. En Sri Lanka, un estudio sobre la violencia doméstica en el sector de las plantaciones reveló que las mujeres que viven en una única habitación con toda la familia están más expuestas a sufrir violencia doméstica por la falta de espacio e intimidad y por la proximidad con los miembros de la familia<sup>42</sup>.

La existencia de zonas de viviendas segregadas, una de las principales consecuencias de la discriminación intersectorial, también repercute de manera especial en la mujer. Esas zonas segregadas suelen ser informales, inadecuadas y deficientes, y se caracterizan por la falta de transportes públicos y servicios básicos, como escuelas y centros de salud. Los testimonios recabados durante la consulta regional en el Asia Central y Europa Oriental revelaron casos de ambulancias que se negaban a transportar a mujeres al hospital para que dieran a luz. Dado que las zonas segregadas de viviendas tienden a ser informales, los que viven en ellas no tienen dirección oficial ni están inscritos. Se trata de un obstáculo

<sup>42</sup> Consulta regional de Asia.



más para las mujeres que, en consecuencia, no pueden tener acceso a los servicios básicos para ellas ni para sus hijos.

Los asentamientos segregados suelen encontrarse, además, alejados de los centros de las ciudades y de las oportunidades de empleo, y carecen de carreteras y conexiones a la red de transporte público adecuadas.

### **Zonas de viviendas segregadas y su repercusión en las mujeres romaníes**

En toda Europa, los romaníes viven en asentamientos segregados con viviendas deficientes y, muchas veces, situados en lugares contaminados, cerca de autopistas, vertederos de basura, planicies aluviales o zonas propensas a las catástrofes naturales. Por lo general, esos asentamientos carecen de agua corriente, alcantarillado, electricidad y calefacción, y están lejos de las escuelas y los hospitales. Ello no solo repercute en la salud, sino que aumenta considerablemente la carga que soportan las mujeres.

Los testimonios recabados durante las consultas regionales pusieron de manifiesto también casos en que se separó a madres de sus hijos por la fuerza a causa de las condiciones de vida inadecuadas. En muchas partes del mundo es posible retirar la custodia de los hijos y colocarlos al cuidado del Estado cuando se considera que las condiciones de alojamiento son inadecuadas. Los testimonios indicaron que, en el Canadá, se considera que las mujeres que no pueden permitirse un alojamiento adecuado o sin hogar no están en condiciones de atender debidamente a sus hijos<sup>43</sup>. Tal es el caso, en particular, de las mujeres indígenas, que tropiezan también con importantes barreras culturales para obtener un alojamiento, asistencia del Estado o una reparación jurídica. En los Estados Unidos, el Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento expresó su preocupación por el hecho de que se corte el suministro de agua a las personas que no pueden pagar las facturas. Al no disponer de agua corriente, esas casas pueden ser consideradas no aptas para vivir en

<sup>43</sup> Véase, por ejemplo, A/HRC/10/7/Add.3, párr. 64.

ellas, lo que puede conducir a que se retire la custodia de los hijos a sus padres<sup>44</sup>.

## D. LOS VÍNCULOS ENTRE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y EL DERECHO DE LA MUJER A UNA VIVIENDA ADECUADA

*En Vanuatu, cuando una mujer se casa se va a vivir a casa de su marido. Cualquier decisión respecto de la tierra o de la vivienda contraria al marido (incluso en situaciones de violencia doméstica) encuentra una respuesta muy agresiva, ya que la visión generalizada es que la tierra pertenece al clan del marido y que la mujer simplemente vive allí, por lo que no hay propiedad compartida<sup>45</sup>.*

Testimonios recabados por la Relatora Especial revelan que existe un estrecho vínculo entre la violencia doméstica y el derecho de la mujer a una vivienda adecuada. El término “violencia doméstica” se refiere a la violencia que se produce en la esfera privada, generalmente entre personas con vínculos de sangre, legales o de intimidad<sup>46</sup>.

### **Violencia contra la mujer**

La violencia de género, o violencia contra la mujer, ha sido definida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer como “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad”.

La violencia contra la mujer puede darse en diferentes niveles, dentro de la familia, la comunidad o el Estado. Según el Comité, la violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer, pues la falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en relaciones violentas.

<sup>44</sup> A/HRC/18/33/Add.4, párr. 51.

<sup>45</sup> Testimonio recabado durante las consultas regionales del Pacífico.

<sup>46</sup> E/CN.4/1996/53, párr. 23.

La violencia contra la mujer es una manifestación de la existencia de relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, tanto a nivel individual como colectivo. Los actos y amenazas de violencia contra las mujeres sirven para perpetuar este tipo de relaciones. La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 1993 afirma que “la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre”.

*Fuentes:* Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 19 (1992), párrs. 6 y 23; y preámbulo de la resolución 48/104 de la Asamblea General.

La falta de protección del derecho de la mujer a una vivienda adecuada puede hacerla más vulnerable a la violencia doméstica. En particular, en la labor de ambos Relatores Especiales se ha puesto de manifiesto una estrecha correlación entre la falta de seguridad de tenencia y la violencia doméstica. Están empezando a aparecer leyes que reconocen el vínculo entre la violencia contra la mujer, en especial la violencia doméstica, y el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, como la Ley contra la violencia doméstica de Mongolia o la Ley española de medidas de protección integral contra la violencia de género, de 2004, que establece que las víctimas de violencia doméstica deben tener prioridad en el acceso a viviendas públicas y deben enviarse a hogares especializados. El Brasil, Camboya, la India y Serbia han aprobado leyes que prevén el derecho de las víctimas de violencia doméstica a permanecer en el hogar familiar y la expulsión del agresor. En 2009, el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa emitió una recomendación sobre la aplicación del derecho a una vivienda en la que prestaba atención específicamente a las mujeres víctimas de violencia. En ella observaba que, en la mayoría de los países, la violencia doméstica es la causa fundamental de la falta de vivienda entre

las mujeres y constituye una amenaza para su seguridad personal y su seguridad de la tenencia”<sup>47</sup>.

La negación de la seguridad de la tenencia por medio de leyes, políticas, disposiciones o normas y prácticas consuetudinarias sexistas también puede hacer a las mujeres más vulnerables a la violencia doméstica. Si la mujer no tiene seguridad de la tenencia, es posible que no pueda salir de relaciones abusivas. Puede tener que elegir entre quedarse sin techo —a menudo con sus hijos— o enfrentarse a la violencia física y psicológica en el hogar. Cuando no existen refugios para ellas, cuando abandonan sus casas, muchas mujeres maltratadas se ven expuestas a quedar sin techo y, en consecuencia, a sufrir más violencia. Incluso si tienen seguridad de la tenencia, su imposibilidad de hacer que el maltratador se vaya de la vivienda —por falta de apoyo de la familia, la comunidad o el Estado, o de una legislación específica que prevea este extremo— limita enormemente sus posibilidades de escapar de una relación violenta.

### **Violencia doméstica en Egipto**

Azza llevaba 12 años casada cuando su marido la echó de casa con sus dos hijas por negarse a seguir soportando su comportamiento violento. Azza vivió en una casa en ruinas en Giza, sin agua potable y pagando un alquiler que superaba en más del doble lo que ella ganaba con la venta de productos de artesanía. Un hombre divorciado que vivía en el edificio la acosaba y trató de entrar en su casa por la fuerza. Llamó a la policía, que los llevó a ambos a comisaría. El vecino se confabuló con su marido para decir que se había casado varias veces. Se la acusó de poligamia y la policía la detuvo. El estigma social provocado por estas falsas acusaciones hizo que el casero de Azza la echase dos meses más tarde, pese a que tenía un contrato de alquiler de cinco años.

*Fuente:* Testimonio de la consulta regional de Oriente Medio y África Septentrional.

<sup>47</sup> Secc. 4.3.6. En particular, la Recomendación insta a los Estados a introducir disposiciones contra la violencia en la legislación y las políticas sobre la vivienda y asegurarse de que las leyes contra la violencia doméstica incluyan disposiciones para proteger los derechos de la mujer a la vivienda, incluidos el derecho a la intimidad y la seguridad (secc. 5).

Las participantes en las consultas regionales dijeron que estaban firmemente convencidas de que si las mujeres fueran propietarias de sus hogares, habría menos violencia doméstica. Investigaciones llevadas a cabo en Kerala (India) revelaron que el 49% de las mujeres que carecían de propiedades denunciaron violencia física, frente a un 7% de mujeres que sí las tenían<sup>48</sup>. De manera similar, en un estudio realizado en Bengala Occidental, las mujeres víctimas de violencia doméstica indicaron que la propiedad de las tierras era un factor importante que les habría permitido denunciar antes su situación<sup>49</sup>. En un estudio análogo realizado en Sri Lanka se decía que, si bien las mujeres no dijeron que el hecho de tener una propiedad las protegería de la violencia doméstica, sí mencionaron que las podría ayudar a hacer frente a una situación de violencia —por ejemplo, al proporcionarles estabilidad económica<sup>50</sup>.

### **Control sobre la vivienda, la tierra y la propiedad y vulnerabilidad ante la violencia doméstica**

“En las Islas Cook, las mujeres tienen los derechos de propiedad de las tierras pantanosas, que son una fuente importante de alimentos, por lo que se las ve como proveedoras. Yo llevo 20 años viviendo en la aldea de Pue, en la isla principal. La aldea está dividida en dos: los pukapukan viven a un lado (el lado pantanoso) y los ratongan al otro. En el lado de los pukapukan ha habido poca o ninguna violencia doméstica, mientras que en el lado de los ratongan existe un alto índice de violencia. Esta diferencia puede deberse a que, en el lado de los pukapukan, las mujeres tienen derechos sobre las tierras valiosas (es decir, las tierras pantanosas). Por tanto, los niveles de seguridad de la mujer son altos.”

*Fuente:* Testimonio recogido durante la consulta regional del Pacífico.

<sup>48</sup> Pradeep Panda, “Rights-based strategies in the prevention of domestic violence”, Documento de trabajo N° 344 (Centre for Development Studies, marzo de 2003), págs. 61 a 62. Disponible en [www.cds.edu](http://www.cds.edu).

<sup>49</sup> International Center for Research on Women, *Property Ownership and Inheritance Rights of Women for Social Protection: The South Asia Experience—Synthesis Report of Three Studies* (2006), pág. 4.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pág. 9.

Como se ha dicho anteriormente, debido a la falta de seguridad de la tenencia, la violencia doméstica puede aumentar considerablemente la vulnerabilidad de la mujer a la falta de vivienda, especialmente cuando no la protegen ni las fuerzas del orden ni el propio ordenamiento jurídico. Algunas creencias culturales extendidas, como la obligación de la mujer de “abandonar” un hogar violento en lugar de expulsar al agresor, socavan el goce por la mujer del derecho a una vivienda adecuada.

De manera similar, el hacinamiento tiene consecuencias adversas para las personas y las familias. En su informe sobre la misión a Maldivas, la segunda Relatora Especial sobre una vivienda adecuada observó que “la dureza de esta situación también propicia la violencia doméstica y los abusos sexuales. Cuando se vive en condiciones de hacinamiento, las mujeres y los niños son particularmente vulnerables a la violencia y los abusos sexuales. Según una encuesta realizada por el Ministerio de Salud y Familia en 2006, una de cada tres mujeres de entre 15 y 49 años había sufrido violencia física o sexual, mientras que seis mujeres denunciaban haber sido víctimas de abusos sexuales antes de los 15 años”<sup>51</sup>.

### **Testimonio de una madre soltera de 37 años de una comunidad rural de Sudáfrica**

“[...] Cuando el niño lloraba demasiado, mi marido me pegaba y me decía que yo no sabía lo que hacía... que era una madre terrible [...].

Cuanto más me pegaba, más lloraba el niño y entonces él me pegaba más y así sucesivamente. Esto duró mucho tiempo. Mi hijo estaba siempre muy nervioso.

A los tres años volví a quedarme embarazada, pero esta vez teníamos nuestro propio espacio. Era pequeño, pero por lo menos solo tenía que lidiar con mi marido. Por aquella época él cada vez bebía más. Cuando el segundo bebé tenía 7 meses, me pegó mucho. Ni siquiera recuerdo por qué. Ese día pasaron demasiadas cosas. Cogió a mi

<sup>51</sup> A/HRC/13/20/Add.3, párr. 47.

hijo mayor y me dijo “quédate con la otra”, porque me acusaba de haberla tenido con otro hombre. Me dijo que me fuera de la casa, que buscara al padre de la niña y que le pidiese a él que la mantuviera. No había ningún otro hombre. Era julio, me acuerdo, y hacía mucho frío. Fui a casa de sus padres y me dijeron que era una mala esposa, que costaba mucho dinero, y que me fuese a casa de mis padres. Era tarde y no podía ir hasta allí.

Así que eché a andar. Encontré una especie de colchón viejo — un trozo de espuma—cerca de la basura y lo puse, con mi hija sobre él en el suelo. La niña tenía mucho frío y no paraba de llorar, así que la cubrí con mi cuerpo.

Cuando me desperté, estaba muy quieta. Me dí cuenta de que había muerto. Mi marido y su familia me culparon de haberla matado. Me sentía muy sola, porque no tenía a quien acudir.”

*Fuente:* Lillian Artz, “Access to justice for rural women: special focus on violence against women” (Cape Town, Institute of Criminology, Universidad de Cape Town, 1998).

En la República Islámica del Irán, si una mujer se plantea abandonar a su marido porque representa una amenaza para su seguridad, las dificultades para alquilar o comprar una casa nueva y la falta de alojamiento alternativo, junto con las prácticas de detención discriminatorias, pueden llevarla a permanecer en una relación abusiva. No hay suficientes refugios para las víctimas de violencia doméstica y no existen disposiciones legales que garanticen la expulsión inmediata del marido del hogar familiar cuando constituye un peligro para el bienestar físico y/o psicológico de la mujer. Si una mujer deja el hogar familiar, incluso en casos de violencia doméstica, puede considerarse abandono del hogar y utilizarse en su contra si el esposo decide solicitar el divorcio<sup>52</sup>.

En Europa y América del Norte, al escapar de relaciones violentas dentro del hogar, las mujeres se exponen a quedarse sin techo. La falta de suficientes

<sup>52</sup> E/CN.4/2006/41/Add.2, párrs. 98 y 99.

refugios o de legislación específica que permita que los agresores sean expulsados de la casa, deja poca opción a las mujeres que deciden abandonar a sus parejas. Cuando las mujeres pierden su domicilio fijo, se arriesgan a que los servicios de asistencia social les quiten a sus hijos.

### **Violencia doméstica y falta de vivienda**

En los Estados Unidos de América, muchas de las mujeres que se encuentran sin hogar están huyendo de la violencia doméstica. En la consulta regional de América del Norte las víctimas de violencia doméstica pusieron de manifiesto la dificultad para obtener órdenes de protección contra las parejas violentas y para acceder a viviendas de alquiler. Las órdenes de protección entrañan el riesgo de que los hijos de estas mujeres queden bajo la tutela del Estado, ya que la policía tiende a informar de estas situaciones a los servicios de menores. La perspectiva de perder a sus hijos desalienta a las mujeres a la hora de denunciar actos de violencia y de obtener órdenes de protección. Las mujeres también mencionaron la falta de refugios y la brevedad de las estancias máximas permitidas. Las mujeres indígenas dijeron que tendían a evitar los refugios porque los encontraban “culturalmente hostiles”. En los testimonios también se señaló que a las mujeres que habían pasado por refugios se las discriminaba negándoles contratos de arrendamiento, lo que limitaba aún más sus opciones de vivienda.

*Fuentes:* National Law Centre on Homelessness and Poverty, “Homelessness in the United States and the human right to housing” (Washington, D.C., enero de 2004), pág. 10; y consulta regional de América del Norte.

### **E. VIH/SIDA**

*Las mujeres y niñas suelen ser objeto de discriminación en lo que concierne al acceso a la educación, el empleo, el crédito, la atención de la salud, la tierra y la herencia. [...] Las relaciones con hombres [...] representan una oportunidad crucial para lograr la seguridad financiera y social, o para satisfacer las aspiraciones materiales. [...] La combinación de dependencia y subordinación puede hacer que*



*para las mujeres y niñas sea muy difícil pedir relaciones sexuales más seguras (incluso a sus maridos) o terminar relaciones que conlleven un riesgo de infección*<sup>53</sup>.

Las estadísticas del ONUSIDA revelan que el 50% de las personas adultas que vive con el VIH/SIDA en el mundo son mujeres, y que estas representan casi el 60% de los adultos infectados en el África Subsahariana. La desigualdad de género es un factor subyacente de la vulnerabilidad de las mujeres al VIH/SIDA. Las mujeres que no tienen control sobre sus bienes —incluidas la vivienda, la tierra y la propiedad— y son económicamente dependientes de varones que son su pareja tienen menos posibilidades de dirigir su vida sexual, lo que las hace más vulnerables al VIH/SIDA.

La falta de acceso a la vivienda, la tierra y la propiedad y de control sobre ellas de las mujeres se traduce a menudo en opciones económicas restringidas, que reducen su capacidad de negociación en aspectos sexuales. Existen cada vez más pruebas de que la protección del derecho de la mujer a una vivienda adecuada aumenta la seguridad económica y el empoderamiento de la mujer, al tiempo que reduce su vulnerabilidad a prácticas sexuales no seguras<sup>54</sup>. En un informe sobre violencia doméstica y vulnerabilidad de la mujer ante el VIH/SIDA en Uganda, Human Rights Watch entrevistó a mujeres que se sentían obligadas a permanecer en relaciones con hombres seropositivos que las golpeaban y las violaban por miedo a ser expulsadas de la casa o de la tierra<sup>55</sup>.

A su vez, no puede subestimarse el impacto del VIH/SIDA en la seguridad de la mujer respecto de la vivienda. La pandemia del VIH/SIDA puede poner en peligro el acceso de la mujer a la vivienda, la tierra y la propiedad y el control sobre ellas en contextos en los que no

<sup>53</sup> Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y Organización Mundial de la Salud, *AIDS epidemic update* (Ginebra, diciembre de 2002), pág. 18.

<sup>54</sup> Coalición Mundial sobre la Mujer y el Sida, *Economic Security for Women Fights AIDS*, N° 3, pág. 1; Richard Strickland, "To have and to hold: women's property and inheritance rights in the context of HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa", documento de trabajo (International Center for Research on Women, junio de 2004).

<sup>55</sup> Human Rights Watch, *Just Die Quietly: Domestic Violence and Women's Vulnerability to HIV in Uganda* (agosto de 2003), pág. 37.

puede heredar en las mismas condiciones que el hombre. Por lo general, la epidemia ha hecho a las mujeres más vulnerables a la imposibilidad de heredar (para más detalles sobre la herencia, véase la sección A *supra*). Una viuda cuyo cónyuge haya muerto de VIH/SIDA puede ver su propiedad usurpada o reducida por su familia política. En otros casos, se culpa a las viudas de matar a sus maridos al contagiarles el VIH/SIDA y la familia política utiliza este argumento como excusa para despojarlas de sus bienes. En algunos casos, los parientes retrasan la adjudicación de la herencia, esperando a que mueran los beneficiarios. Como resultado de ello, muchas viudas y sus hijos no reciben tratamiento con antirretrovirales porque no pueden acceder al patrimonio (incluido el dinero) que les corresponde<sup>56</sup>. En general, la pandemia del VIH/SIDA ha dado lugar a un aumento de los casos de parientes políticos que desalojan a las viudas tras la muerte del marido, especialmente en el África Subsahariana.

Leyes y prácticas consuetudinarias discriminatorias, como la herencia de la mujer y la “purificación”, que a veces son requisitos para que una viuda conserve su hogar o permanezca en sus tierras, también puede contribuir a la transmisión del VIH/SIDA (para más detalles sobre estas prácticas, véase la sección A *supra*).

Las leyes y prácticas consuetudinarias o las leyes escritas que impiden que la mujer herede en las mismas condiciones que el hombre, también pueden aumentar el riesgo de que las viudas contraigan el VIH/SIDA, ya que pueden verse forzadas a mantener relaciones sexuales que no son seguras para garantizarse la seguridad económica. La vulnerabilidad de las mujeres seropositivas se agudiza cuando son expulsadas de sus tierras y sus hogares tras la muerte de sus maridos, ya que pierden los medios de cuidar de sí mismas y de sus hijos cuando más necesitan los recursos. Las mujeres no sólo pierden bienes que podrían emplear para obtener atención médica, sino también la vivienda que necesitan para sobrellevar las secuelas del VIH/SIDA. Las mujeres que reconocen tener el VIH/SIDA también corren el riesgo de ser socialmente excluidas y

<sup>56</sup> ONU-Hábitat, *Law, Land tenure and Gender Review: Southern Africa – Namibia* (Nairobi, 2005), pág. 22.

expulsadas de sus casas, especialmente en países donde las leyes de divorcio no reconocen su derecho a una vivienda adecuada o en el caso de matrimonios consuetudinarios no inscritos.

### **VIH/SIDA e impacto de la operación Murambatsvina**

La operación Murambatsvina, iniciada por el Gobierno de Zimbabwe el 19 de mayo de 2005, llevó al desalojo forzoso de hasta 700.000 personas. Varios informes han puesto de manifiesto cómo los desalojos forzados interrumpieron el acceso a la atención de la salud de las personas que vivían con el VIH/SIDA y aumentaron el riesgo de infección del VIH entre la población afectada.

Una encuesta nacional realizada en noviembre de 2005 en 5.407 hogares reveló que el 61% de las personas que vivían con el VIH/SIDA había perdido el acceso a la atención en el hogar; el 46% no había tenido acceso a tratamiento antiretroviral; el 45% había perdido el tratamiento contra infecciones oportunistas; y el 22%, el acceso a apoyo en materia de salud reproductiva.

La vulnerabilidad a la infección por el VIH también aumentó tras los desalojos, en especial entre las mujeres. Se informó de que las mujeres desplazadas habían recurrido al comercio sexual —por ejemplo, a cambio de refugio— o a la prostitución tras perder su medio de vida a causa de los desalojos.

*Fuentes:* Human Rights Watch, *No Bright Future: Government Failures, Human Rights Abuses and Squandered Progress in the Fight against AIDS in Zimbabwe* (julio de 2006), págs. 23 a 26; ActionAid, *An in-depth study on the impact of Operation Murambatsvina/Restore Order in Zimbabwe* (noviembre de 2005), págs. 21 y 22.

## **F. DESASTRES NATURALES Y CAMBIO CLIMÁTICO**

El impacto desproporcionado de los desastres naturales y el cambio climático en la mujer se ha visto en el contexto de varios desastres que han tenido lugar en los últimos años, como el *tsunami* del océano Índico

a finales de 2004, el enorme terremoto que hubo en Asia Meridional en octubre de 2005, el huracán Katrina en los Estados Unidos de América en 2005 y el gran terremoto de Haití en 2010. Estas experiencias han puesto de manifiesto que las mujeres corren más riesgo de quedarse sin hogar y ser víctimas de la violencia como resultado de esos desastres. En parte, esto se debe a que hay más mujeres entre las personas que ya tienen condiciones de vivienda inadecuadas, de modo que cuando sucede un desastre, es probable que sufran graves consecuencias.

Existe un vínculo innegable entre pobreza y vulnerabilidad, con dimensiones de género incuestionables. Los peligros naturales se convierten en enormes desastres para las poblaciones más expuestas, cuyo acceso a una vivienda adecuada, agua, saneamiento, atención de la salud, suministro eléctrico, tierra y otros recursos ya es limitado. Además, la respuesta inadecuada a tales desastres y la falta de consideración de los derechos humanos de los afectados da lugar a una tragedia de origen humano que agudiza la difícil situación de los que ya están sufriendo y puede aumentar las desigualdades de género que existían antes del desastre<sup>57</sup>.

El alojamiento temporal inadecuado después de un desastre también expone a las mujeres a la violencia sexual y de género. Numerosos informes han documentado el aumento de este tipo de violencia contra la mujer tras el devastador terremoto que tuvo lugar a principios de 2010 en Haití<sup>58</sup>. En respuesta a estas conclusiones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo recomendaciones específicas al Gobierno de Haití para que mejorarse la seguridad de las mujeres y niñas en los campamentos, como:

*garantizar la presencia de fuerzas de seguridad alrededor y en el interior de los campamentos [de desplazados internos], en particular fuerzas de seguridad femeninas y especialmente cerca de los baños; mejorar la iluminación en los campamentos; poner en*

<sup>57</sup> A/64/255, párr. 21.

<sup>58</sup> Véase por ejemplo, Amnistía Internacional, "Réplicas: Mujeres denuncian violencia sexual en los campamentos de Haití", Índice AI: AMR 36/001/2011 (6 de enero de 2011).

*marcha medidas para facilitar la presentación de denuncias y para mejorar la eficiencia de las investigaciones judiciales, lo que incluye especialmente dar formación a los agentes de policía para ejercer sus funciones en casos de violencia contra la mujer; y ofrecer asistencia gratuita por parte de médicos especializados que tengan experiencia en tratar a las víctimas de violencia sexual*<sup>59</sup>.

En relación con la seguridad de la mujer, también dio lugar a gran preocupación la presencia de fuerzas militares en algunos de los campamentos donde vivían los supervivientes del *tsunami*, así como la falta de privacidad de los refugios temporales, que aumentaban su vulnerabilidad ante la violencia física y sexual<sup>60</sup>. En el contexto de los desastres, también pueden aumentar los casos de violencia doméstica. Por ejemplo, en Nicaragua, el 27% de las mujeres supervivientes y el 21% de los hombres supervivientes del huracán Mitch dijeron que había aumentado la violencia en la familia<sup>61</sup>.

Después de un desastre, las mujeres se encuentran también en condiciones de vida inadecuadas, con frecuencia en alojamientos temporales o incluso sin techo. A menudo, los campamentos y asentamientos no tienen acceso adecuado al agua y el saneamiento, lo que impone una pesada carga a las mujeres. Un año después del *tsunami* del océano Índico, el primer Relator Especial llamó la atención sobre la marginación de las mujeres en los procesos de rehabilitación y reconstrucción, que dio lugar a que muchas mujeres viviesen en condiciones precarias, por debajo de las que establecen las normas internacionales de derechos humanos<sup>62</sup>.

En los Estados Unidos, después de que el huracán Katrina azotase Nueva Orleans (Louisiana) en 2005, los esfuerzos de reconstrucción se centraron

<sup>59</sup> "IACHR expresses concern over situation in camps for displaced persons in Haiti", comunicado de prensa, 18 de diciembre de 2010.

<sup>60</sup> Véase Naciones Unidas, "Relief and rehabilitation efforts remain problematic one year after Asian tsunami, say UN experts", comunicado de prensa, 19 de diciembre de 2005.

<sup>61</sup> Women's Edge Coalition, "Women, natural disaster, and reconstruction", folleto informativo. Disponible en [http://womenthriveworldwide.org/index.php?option=com\\_kb&page=articles&articleid=5](http://womenthriveworldwide.org/index.php?option=com_kb&page=articles&articleid=5) (a 16 de marzo de 2012).

<sup>62</sup> Véase Naciones Unidas, "Relief and rehabilitation efforts remain problematic one year after Asian tsunami".

sobre todo en las viviendas ocupadas por propietarios, en lugar de hacerlo en el sector del alquiler, pese a que antes de que sucediese el desastre, más de la mitad de la población de Nueva Orleans era arrendataria. En las tareas de reconstrucción también se ignoraron la necesidad de viviendas asequibles para las personas con ingresos bajos. Las mujeres, cabeza de familia de un 77% de las viviendas estatales y de un 88% de las viviendas subvencionadas, se vieron afectadas de manera desproporcionada por la falta de viviendas asequibles tras el huracán<sup>63</sup>. De modo similar, en las tareas de reconstrucción tras el *tsunami* del océano Índico no se tuvieron en cuenta, en algunos casos, consideraciones de género, dado que, por ejemplo, “las iniciativas y políticas de socorro excluían a las mujeres de la asistencia para los medios de vida y a veces socavaban directamente los derechos preexistentes de las mujeres, como el derecho a la vivienda o la tierra en comunidades matrilineales”<sup>64</sup>.

La segunda Relatora Especial sobre una vivienda adecuada también destacó los efectos del cambio climático en el derecho a una vivienda adecuada. En el contexto de los asentamientos urbanos, ha observado que “la mayor escasez de agua da como resultado un menor acceso al agua y el saneamiento y, a medida que las fuentes de agua se agotan, las personas se ven obligadas a recorrer una mayor distancia en busca de agua para beber, cocinar y para la higiene. Esto afecta en especial a las mujeres y las niñas, que normalmente son las encargadas de ir en busca de agua, con lo que a menudo se resiente su salud y su acceso a la educación”. En el contexto del reasentamiento, confirmó asimismo una tendencia que ya se había observado en lo que concierne a la rehabilitación y reconstrucción posterior a los desastres naturales, esto es, que las mujeres se enfrentan a una serie de problemas relacionados con la falta de tenencia y de derechos de propiedad, y por lo general se las ignora en los procesos de reconstrucción y recuperación de los medios de subsistencia<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Brookings Institution y London School of Economics, *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010* (abril de 2011), disponible en [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu).

<sup>64</sup> A/66/270, párr. 19.

<sup>65</sup> A/64/255, párrs. 15 y 59.

## G. CRISIS FINANCIERA

La actual crisis financiera, que comenzó en 2007, ha tenido una repercusión mundial en el goce del derecho a una vivienda adecuada. En los Estados Unidos y otros países, donde las crisis de las hipotecas de alto riesgo precipitó la aparición de la crisis financiera, los vínculos con el derecho a una vivienda adecuada son particularmente relevantes. Las consultas en Internet organizadas por la segunda Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada durante la preparación de su informe sobre la mujer y el derecho a una vivienda adecuada de 2012 pusieron de manifiesto que la crisis financiera era una cuestión intersectorial que afectaba a todas las regiones del mundo. Incluso antes de que se desencadenase, muchas mujeres vivían en una situación financiera precaria. Los acontecimientos recientes solo han servido para agudizar los riesgos de que se vulneren sus derechos a la vivienda y la igualdad.

Se ha puesto de manifiesto en estudios que las mujeres, y miembros de ciertos grupos minoritarios, estaban más expuestas a ser víctimas de la concesión de créditos abusivos, por lo que obtenían hipotecas de alto riesgo y tenían más posibilidades de ser objeto de una ejecución hipotecaria y quedarse sin techo. Por ejemplo, las mujeres en Estados Unidos —y en particular las mujeres pertenecientes a una minoría étnica— tenían un 32% más de posibilidades que los hombres de verse afectadas por las hipotecas de alto riesgo o los créditos abusivos, pese a que, por término medio, su historial de crédito era mejor<sup>66</sup>. La Relatora Especial observó en su informe sobre la mujer y el derecho a una vivienda adecuada de 2012 que “las consecuencias de las ejecuciones hipotecarias sobre las mujeres son similares a las que se han documentado acerca de los efectos de los desalojos forzosos, es decir, el aumento del aislamiento social, un mayor riesgo de sufrir violencia doméstica y el aumento de la pobreza”<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> National Council for Research on Women, “NCRW Big Five: Women, homeownership, and sub-prime mortgages—A need for fair lending practices”, folleto informativo. Disponible en [www.ncrw.org/sites/ncrw.org/files/Subprime%20mortgages.pdf](http://www.ncrw.org/sites/ncrw.org/files/Subprime%20mortgages.pdf) (a 16 marzo de 2012).

<sup>67</sup> A/HRC/19/53, párr. 15.

La recesión económica resultante ha tenido una repercusión mundial en el goce de los derechos económicos y sociales, incluido el derecho a una vivienda adecuada. En particular, los Estados han ido recortando los programas sociales, incluidos los programas de vivienda, lo que ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres, que son las mayores beneficiarias de esos programas. En 2011, los Estados Unidos recortaron en 2.800 millones de dólares los programas federales de vivienda<sup>68</sup>. En Europa, las medidas de austeridad también han reducido la oferta y la asequibilidad de la vivienda pública. Esta situación, sumada a la disparidad crónica —como las diferencias salariales entre hombres y mujeres<sup>69</sup>— hace que aumenten las dificultades de las mujeres.

Las consultas en Internet de la Relatora Especial revelaron también que, en África, “las reducciones de la ayuda exterior, así como de las inversiones extranjeras directas y las remesas, han tenido como resultado directo recortes importantes en los programas nacionales de vivienda. Además, el reciente aumento de la apropiación de tierras y de la venta de tierras que anteriormente eran comunitarias a inversores extranjeros ha dificultado aún más el acceso de las mujeres a la tierra y también pone directamente en peligro su derecho a una vivienda adecuada, al agua y el saneamiento y a los alimentos y la salud”<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Véase Departamento de Defensa y *Full-Year Continuing Appropriations Act* de 2011.

<sup>69</sup> En la Unión Europea, por ejemplo, existe una diferencia salarial media del 18% entre mujeres y hombres (“The gender pay gap in the Member States of the European Union: quantitative and qualitative indicators”, Informe de la Presidencia de Bélgica de 2010, 23 de noviembre de 2010).

<sup>70</sup> A/HRC/19/53, párr. 16.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los trabajos en que se aborda el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, incluido el de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada, han mostrado claramente que existe una gran brecha entre el derecho de la mujer a una vivienda adecuada previsto en el derecho internacional y el derecho interno, y la realidad, que es su falta de efectividad<sup>71</sup>.

Sigue habiendo en demasiados lugares leyes y políticas flagrantemente discriminatorias que niegan a la mujer su derecho a una vivienda adecuada. Estas leyes deben derogarse y ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos. Los Estados también deben revisar sus leyes y políticas para identificar casos en los que leyes aparentemente neutras desde un punto de vista del género, como las que emplean el concepto de “cabeza de familia”, pueden tener una repercusión discriminatoria en la mujer. Además de eliminar las disposiciones discriminatorias, ya sea en el derecho escrito o en el derecho consuetudinario, los Estados tienen que adoptar medidas específicas para garantizar a la mujer el pleno goce de su derecho a una vivienda adecuada. Esto debe incluir el reconocimiento explícito de este derecho y la obligación de no discriminación en este ámbito, disposiciones explícitas que establezcan la participación de la mujer en la elaboración, la aplicación y el control de las leyes, políticas y programas, el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas a los que tengan acceso las mujeres, y actuaciones concretas respecto de los grupos más vulnerables y marginados, lo que incluye a las mujeres de tales grupos. Las leyes y políticas nacionales deberán hacer referencia también a las obligaciones internacionales y establecer mecanismos para aplicar las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Además, es necesario realizar esfuerzos concretos para asegurar que las mujeres conozcan sus derechos y tengan los medios para exigirlos.

<sup>71</sup> Para más conclusiones y recomendaciones, véanse los informes del Relator Especial [E/CN.4/2003/55, párrs. 74 a 81, E/CN.4/2005/43, párrs. 72 a 79, E/CN.4/2006/118, párrs. 79–87, y A/HRC/7/16, párrs. 36–41].

En los últimos años, ha habido un avance considerable en los análisis presupuestarios basados en el género y en los derechos humanos. Estas herramientas deben utilizarse para valorar en qué medida el Estado asigna la mayor cantidad de recursos disponibles a garantizar el derecho de la mujer a la vivienda. En este aspecto, es importante recordar que el requisito de no discriminación es una obligación de efecto inmediato. El hecho de no invertir en programas que garanticen la igualdad de derechos de la mujer a acceder a una vivienda adecuada puede ser un indicador claro de incumplimiento de las normas de derechos humanos.

Para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda adecuada también es necesario un control, que depende de los datos disponibles. El ACNUDH ha desarrollado un marco para la identificación de indicadores de derechos humanos que incluye algunos indicadores significativos relacionados con el derecho a una vivienda adecuada<sup>72</sup>. Es crucial desglosar los datos en razón del género y de otros motivos de discriminación con el fin de comprender mejor qué grupos carecen de una vivienda adecuada. La identificación de indicadores y la recopilación de datos relacionados con la vivienda adecuada también deben ser participativas y tener en cuenta, en particular, la experiencia de las mujeres<sup>73</sup>.

Los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos tienen un papel destacado a la hora de señalar vulneraciones del derecho de la mujer a una vivienda adecuada y reaccionar frente a ellas. Los Relatores Especiales han realizado una importante labor en este sentido. Los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, en especial el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también han transmitido a los Estados partes inquietudes en relación con el derecho de la mujer a una vivienda adecuada. El punto en que concurren las disposiciones de sus correspondientes tratados es un área en la que podrían realizarse nuevas investigaciones a fin de ofrecer orientación

<sup>72</sup> Véase HRI/MC/2008/3.

<sup>73</sup> En Benjamín Groulx, *Género, Vivienda y Hábitat* (Red Hábitat, 2010) se describen algunas iniciativas interesantes de la sociedad civil.

más detallada sobre las obligaciones específicas en materia de derechos humanos en relación con la mujer y el derecho a una vivienda adecuada. El recién creado Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra la mujer es otro mecanismo que podría aportar una mayor claridad conceptual a este respecto.

Las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel fundamental en la tarea de supervisar la aplicación de las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos en relación con el derecho de la mujer a una vivienda. Su labor puede resultar crucial para evaluar los progresos realizados e identificar nuevas cuestiones que vayan surgiendo<sup>74</sup>.

El derecho de la mujer a una vivienda adecuada también va estrechamente ligado a las cuestiones relacionadas con la tierra y la propiedad. En este contexto, la inseguridad de la tenencia, los desalojos forzosos y la restitución de la vivienda y las tierras tras los desplazamientos son preocupaciones en relación con los derechos humanos que reciben cada vez más atención. Las nuevas cuestiones de interés mundial, como la seguridad alimentaria, el cambio climático y la rápida urbanización han vuelto a centrar la atención sobre la tierra, su uso, su control y su posesión por el Estado o por agentes privados. Sin embargo, se ha hecho poco por identificar la repercusión concreta de estas situaciones en la mujer y la forma de abordarla. Las dimensiones de género de la tierra como cuestión de derechos humanos y la igualdad de derecho de la mujer en lo que concierne al acceso a la tierra, su uso y el control sobre ella son otros ámbitos en los que se debe seguir trabajando.

El desarrollo de instrumentos que incorporen plenamente la perspectiva de género, como evaluaciones de los efectos de los desalojos o metodologías para supervisar la seguridad de la tenencia, pueden contribuir de manera efectiva a medir la repercusión concreta de ciertas situaciones en la mujer.

---

<sup>74</sup> Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil en el Perú elaboraron un informe analítico tres años después de la visita del Relator Especial sobre una vivienda adecuada: *Situación del Derecho a la Vivienda en el Perú*.

Como se ve en este trabajo, los derechos de la mujer a menudo son vulnerados por personas que no son agentes estatales. El principio de la diligencia debida, que requiere que el Estado prevenga, investigue, reprima y repare las violaciones de derechos humanos, y que impida la impunidad, ofrece orientación a los Estados sobre sus obligaciones a este respecto. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer también requiere de manera específica que los Estados tomen medidas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres” (art. 5). Acabar con los prejuicios y estereotipos que van en detrimento de la mujer y que están profundamente arraigados en casi todas las culturas del mundo ha sido uno de los mayores desafíos para hacer efectivos los derechos de la mujer. Los agentes no estatales juegan un papel fundamental en el mantenimiento y la perpetuación de actitudes que van en contra de la mujer. Cambiar concepciones culturales acerca de la inferioridad de la mujer y los estereotipos sobre el papel de la mujer en la familia y la sociedad es crucial para garantizar el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, así como otros derechos humanos fundamentales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales ha reconocido que los Estados tienen la obligación inmediata de “prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*” y los ha instado a adoptar “un enfoque proactivo para la eliminación de la discriminación sistémica”. Estas orientaciones dejan claro que los Estados tienen la obligación concreta de hacer frente a los factores culturales que alimentan la discriminación contra la mujer. Las medidas necesarias al respecto variarán dependiendo de los países y las culturas, pero podrían promoverse prácticas alentadoras de manera más sistemática. También podrían realizarse más análisis para valorar si la labor que se está realizando para cambiar las actitudes culturales hacia la mujer es suficiente.

Más allá de las obligaciones de los Estados, la cuestión de la responsabilidad de las empresas respecto de los abusos de los derechos humanos ha sido un tema importante del debate internacional en los últimos años. En 2011, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó una serie de Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, y creó un nuevo Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas con el fin de promover su difusión y aplicación. La labor de investigación y promoción podría centrarse más en valorar la posibilidad de aplicar los Principios Rectores a situaciones en que los responsables de la efectividad de un derecho humano en particular sean actores privados (como arrendadores y bancos u otras instituciones de crédito)<sup>75</sup>.

Aunque se ha hecho una labor muy importante para destacar la dimensión de género en relación con el derecho a una vivienda adecuada, es necesario un esfuerzo mayor para que las mujeres gocen, en la práctica, de este y muchos otros derechos conexos. Ya se han señalado algunos ámbitos para una labor futura. El derecho de la mujer a una vivienda adecuada requiere atención internacional, nacional y local continua, y está intrínsecamente ligado a la obligación más amplia de acabar con la discriminación generalizada por motivos de género. Al garantizar plenamente el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, pueden darse importantes pasos hacia la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

---

<sup>75</sup> Véase el informe de la Relatora Especial sobre el derecho al agua potable y el saneamiento en el que, con relación a los proveedores no estatales de servicios, señala que: "En comparación con otras actividades comerciales la prestación de servicios de agua y saneamiento tiene características especiales: los servicios se relacionan directamente con el cumplimiento de los derechos humanos. Aunque los actores no estatales están en buena posición para contribuir positivamente a la realización de los derechos al saneamiento y el agua mediante la prestación de servicios, las actividades de los proveedores de servicios, ya sea con su acción directa o con su incumplimiento del mandato que se les ha delegado, pueden dar potencialmente como resultado abusos de los derechos al agua y al saneamiento. A este respecto sus actividades están vinculadas intrínsecamente con la realización de los derechos humanos, y por lo tanto necesitan cumplir requisitos especiales en el ejercicio de la debida diligencia". (A/HRC/15/31, párr. 28).

Photo credits: © George Hsia (top) and © Los Angeles Community Action Network (bottom)