



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/C.12/2002/6
21 de febrero de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

28º período de sesiones

Ginebra, 29 de abril a 17 de mayo de 2001

Tema 3 del programa provisional

CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN
DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

Día de debate general sobre el artículo 3 del Pacto: igual título de hombres
y mujeres a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales
enunciados en el Pacto

Lunes, 13 de mayo de 2002

NUEVA FORMA DE CONCEBIR EL DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA *

Documento informativo presentado por Leilani Farha (BA, MSW, LLB), Directora del Programa de Viviendas para la Mujer y Lucha contra la Pobreza de la Mujer y miembro del equipo de abogados del Centro para la Igualdad del Derecho a la Vivienda (Toronto, Canadá) **.

* Se reproduce tal como se recibió.

** Las opiniones expresadas en el presente documento son las del autor y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas. La Sra. Farah trabaja, investiga y publica sobre las cuestiones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer, en especial sobre el derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad.

INTRODUCCIÓN

1. El derecho a la vivienda es uno de los derechos humanos más importantes enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que en adelante se denominará el PIDESC)¹. Gran parte del análisis y de la labor fundacionales sobre este derecho se llevó a cabo en el período comprendido entre finales del decenio de 1980 y mediados del decenio de 1990². Durante este período el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (denominado en adelante el "CDESC")³ adoptó dos Observaciones generales sobre el derecho a la vivienda, al tiempo que varias resoluciones sobre este derecho fueron aprobadas por los siguientes organismos creados en virtud de la Carta de las Naciones Unidas: la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos⁴, la Comisión de Derechos Humanos⁵ y la Comisión de Asentamientos Humanos⁶. Además, se nombró un Relator Especial sobre el derecho a la vivienda⁷, y durante este período se publicaron

¹ Véase Derechos Humanos: Recopilación de instrumentos internacionales, vol. I, primera parte (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 1994), pág. 8. Dicho instrumento fue aprobado y quedó abierto a la firma, ratificación y adhesión mediante la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966; y entró en vigor: el 3 de enero de 1976 con arreglo a lo dispuesto en el artículo 27.

² Véase David Hulchanski y Scott Leckie, Cronología del derecho a la vivienda (Países Bajos, Centro sobre el Derecho a la Vivienda y los Desahucios, 2000).

³ El CDESC se encarga de supervisar el cumplimiento por los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité también adopta interpretaciones legales de las disposiciones del Pacto en forma de "Observaciones generales".

⁴ Véase, por ejemplo, la resolución 1995/27 titulada "Promoción del ejercicio del derecho a una vivienda adecuada" (agosto de 1995), la resolución 1994/8 titulada "El niño y el derecho a una vivienda adecuada" (agosto de 1994), la resolución 1993/36 titulada "Fomento de la realización del derecho a una vivienda adecuada" (agosto de 1993) y la resolución 1992/26 titulada "Fomento del derecho a una vivienda adecuada" (agosto de 1992).

⁵ Resolución 1988/24 titulada "Realización del derecho a una vivienda adecuada" (marzo de 1988).

⁶ Resolución 16/7 titulada "Realización del derecho humano a una vivienda adecuada" (mayo de 1997), resolución 14/6 titulada "El derecho humano a una vivienda adecuada" (mayo de 1993) y resolución 1988/24 titulada "Realización del derecho a una vivienda adecuada" (marzo de 1988).

⁷ El primer Relator Especial sobre el derecho a la vivienda fue nombrado en 1992 por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (resolución 1992/26) y respaldado por la Comisión de Derechos Humanos en 1993 (resolución 1993/103). Su mandato fue prorrogado hasta 1995. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos nombró recientemente un Relator Especial sobre el derecho a la vivienda. Véase a este respecto la resolución 2000/9 titulada "Cuestión del ejercicio, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos

varios artículos y se celebraron varias reuniones de expertos sobre los distintos aspectos del derecho a la vivienda⁸.

2. Visto desde la perspectiva de los derechos humanos de la mujer, este período de actividad sobre el derecho a una vivienda adecuada presenta dos características fundamentales. En primer lugar, los funcionarios de las Naciones Unidas y los defensores de los derechos humanos que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales o de los derechos de la mujer se mostraban reacios a incluir en su labor una conceptualización del derecho a la vivienda que incorporase las perspectivas de la mujer. En segundo lugar, y tal vez como resultado de ello, las necesidades y experiencias de la mujer en materia de vivienda no quedaron reflejadas en los documentos "imparciales respecto del género" que fueron aprobados por las Naciones Unidas. Un análisis retrospectivo muestra que ello no es sorprendente, ya que, por una parte, la esfera económica, social y cultural estaba dominada, y sigue estando dominada, por el hombre, que sólo manifiesta ocasionalmente una apreciación de las experiencias de la mujer en materia de derechos humanos. Por ejemplo, el número de mujeres que formaban parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, compuesto de 18 miembros, nunca fue superior a 3, y sólo en contadas ocasiones la labor del Comité reflejó una profunda comprensión de los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer⁹. Análogamente, hasta hace poco tiempo los defensores del derecho a la vivienda que realizan su labor en el plano internacional eran mayormente hombres, como también lo eran casi todos los defensores de los derechos económicos, sociales y culturales que asistieron a los períodos de sesiones del CDESC¹⁰. En consonancia con ello, la labor y las publicaciones sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las organizaciones no gubernamentales (denominadas más adelante las "ONG")

y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y estudio de los problemas especiales con que se enfrentan los países en desarrollo en sus esfuerzos por hacer efectivos estos derechos humanos".

⁸ Para una lista de publicaciones sobre el derecho a una vivienda adecuada véase Centro sobre el derecho a la vivienda y los desahucios, fuentes 2: Bibliografía sobre el derecho a la vivienda y los desahucios forzados, 2ª ed. Países Bajos, Centro del derecho a la vivienda y los desahucios, 2001).

⁹ El número de mujeres que forman parte del Comité asciende actualmente a dos, lo que representa el 11% del único órgano internacional encargado de supervisar el cumplimiento por los Estados de los derechos económicos, sociales y culturales. En sus observaciones finales sobre el cumplimiento por los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité ha tratado de abordar las experiencias de la mujer, pero ello se lleva a cabo más bien de forma ocasional que sistemática. Véase Marsha Freeman, Equality and Rights: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 3, Background Paper for the Proposed General Comment on ICESCR Article 3 (inédito, en los ficheros del autor, 2001).

¹⁰ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reúne dos o tres veces al año (en abril, en noviembre y, ocasionalmente, en agosto) para examinar el cumplimiento por los Estados Partes del PIDESC aprobar las Observaciones generales y examinar determinadas cuestiones de interés para el Comité.

suelen prestar escasa atención a las experiencias de la mujer en esta esfera. Por otra parte, los defensores de los derechos humanos de la mujer en el plano internacional se preocupaban y esforzaban principalmente por convencer a la comunidad internacional de que los derechos de la mujer son derechos humanos. Centrados en un programa cauteloso para promover los derechos civiles y políticos, esos abogados disponían de poco tiempo para dirigir su atención a los derechos económicos, sociales y culturales, o se mostraban poco propensos a hacerlo, por lo que esos derechos seguían concibiéndose como derechos de "segunda generación", estaban mal definidos y adolecían mayormente de parcialidad.

3. Fue en ese ambiente en que yo empecé a trabajar para articular e incorporar las experiencias y necesidades domésticas de la mujer en normas legales sobre el derecho a la vivienda en el plano internacional. Esa labor ha estado motivada por el convencimiento de que, para ser significativo para la mujer, el derecho humano a la vivienda debe ser examinado y enunciado desde las perspectivas de la mujer. En el presente documento se hace un análisis de lo que ello significa tanto teórica como prácticamente. En la primera parte se subraya la importancia de incorporar un entendimiento sustantivo de la igualdad de derechos de la mujer en el contenido del derecho a la vivienda. En la segunda parte del documento se hace una reseña general del modo en que el derecho a la vivienda ha sido definido en derecho internacional y se presta principal atención a la articulación del derecho a la vivienda y del derecho fundamental de no ser objeto de desahucio forzoso, según se señala en las Observaciones generales Nos. 4 y 7 del CDESC, que está considerado como la máxima autoridad legal en la materia. Esa articulación del derecho a la vivienda se analiza seguidamente desde el punto de vista de la experiencia de la mujer y culmina con sugerencias acerca del modo en que puede definirse el derecho a la vivienda y el derecho contra los desahucios forzosos siempre que la mujer contribuya poderosamente a definir ese derecho. El documento concluye con una propuesta módica acerca del procedimiento estratégico que permita asegurar que el derecho humano internacional a la vivienda tiene sentido y resonancia para la mujer.

Primera parte

DISCRIMINACIÓN, IGUALDAD DE DERECHOS Y DERECHO A LA VIVIENDA

4. En todas las esferas, tanto civil, cultural, económica, política, jurídica y social, ya sea en el sector privado o público, la mujer es víctima de discriminación y desigualdad estructurales. Ello es particularmente cierto en lo que se refiere a la vivienda. La estructura de las relaciones sociales y económicas, basada en el género, tanto dentro como fuera del hogar, significa que la mujer es objeto de discriminación y desigualdad en prácticamente todos los aspectos relacionados con la vivienda, ya se trate del acceso a una vivienda de alquiler o a los créditos y préstamos para la adquisición de la vivienda, de la elaboración de la política en materia de vivienda, del control sobre los recursos del hogar, de las funciones prescritas en el hogar, de los derechos de herencia o de la construcción de viviendas. Por consiguiente, un punto de partida útil para asegurar que los derechos enunciados en el PIDESC¹¹, como el derecho a una vivienda

¹¹ El PIDESC codifica los siguientes derechos: el derecho a trabajar y el derecho de sindicación asociado, el derecho a la seguridad social, el derecho a la protección de la familia, el derecho a

adecuada, son significativos para la mujer es incorporar en ellos los derechos de igualdad y la no discriminación basada en el sexo.

5. Los fundadores del PIDESC contemplaban en realidad ese punto de partida, lo que se refleja en las disposiciones del Pacto. El PIDESC contiene artículos complementarios e interrelacionados que versan sobre el derecho de la mujer a no padecer discriminación¹² y sobre igual título de la mujer a gozar de todos los derechos enunciados en el PIDESC¹³. El Pacto no contiene una definición de la discriminación y la igualdad, y el CDESC aún tiene que aprobar una observación general a este respecto. Entre tanto, la mejor manera de comprender estos conceptos es por referencia a las declaraciones autorizadas de otros órganos internacionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (el CDH), que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Basándose en la Observación general N° 18 del CDH¹⁴, cabe afirmar que la discriminación y la desigualdad se producen cuando se establece una distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en cualquiera de los motivos enumerados en el PIDESC, a saber, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento o cualquier otra condición social, que tenga por objeto invalidar o menoscabar el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio por todas las personas, en condición de igualdad, de los derechos enunciados en el PIDESC¹⁵.

un nivel de vida adecuado, el derecho a la vivienda, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y el derecho a la educación y la cultura.

¹² El párrafo 2 del artículo 2 del Pacto está redactado como sigue: "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

¹³ El artículo 3 del Pacto está redactado como sigue: "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto". La relación recíproca del párrafo 2 del artículo 2 y del artículo 3 del Pacto se explica por el hecho de que discriminar es tratar desigualmente a las personas. Que ambos conceptos son dos caras de la misma moneda queda reflejado en las constituciones y la jurisprudencia nacionales. Por ejemplo, en relación con el capítulo titulado "Igualdad de derechos", la Carta Canadiense de Derechos y Libertades proclama en el párrafo 1 del artículo 15 que todos son iguales ante la ley y con arreglo a la ley y tienen derecho a igual protección e igual beneficio de la ley sin discriminación alguna y, en particular, sin distinción por motivos de raza, origen nacional o étnico, color, religión, sexo, edad o discapacidad mental o física.

¹⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 18 (1989), No discriminación, HRI/GEN/1/Rev.3, págs.152 y 153.

¹⁵ *Ibid.*, párrs. 6 y 7.

6. La discriminación y la desigualdad pueden manifestarse de distintos modos. La forma más clara de discriminación que se traduce en desigualdad se produce cuando en virtud de una ley, una política o una práctica se excluye o restringe manifiestamente a un grupo protegido o se establece una preferencia o una distinción entre las personas por los motivos enumerados supra. En el sector de la vivienda una de las leyes más notorias comprendidas en esta categoría de discriminación era la Ley de áreas de grupos (1950) del régimen de apartheid de Sudáfrica. Esa ley segregaba abiertamente a las comunidades por motivos de raza y relegaba a la población negra a un reducido porcentaje de las tierras de la nación. Tanto el lenguaje como la finalidad y el efecto de la Ley eran discriminatorios. Ahora bien, la discriminación no siempre es tan directa. En particular, los efectos de la discriminación están con frecuencia disimulados por el lenguaje ostensiblemente no discriminatorio de una ley, una política o una práctica. Por ejemplo, en lo que respecta a la propiedad de la vivienda en el Canadá, una entidad de la vivienda del Gobierno Federal y los bancos principales se adhieren a la política "de imparcialidad respecto del género" por la que sólo se concederá el seguro requerido para una hipoteca de la vivienda (cuando se haga un depósito inferior al 25% del costo de la vivienda) si el comprador dedica menos del 32% de sus ingresos al servicio de la deuda. Aunque ello pueda parecer una política imparcial en el sentido de que la norma del 32% se aplica a todas las personas que hacen un depósito inferior al 25% del costo de la vivienda, en realidad no se trata de una política tal porque las mujeres son por lo general más pobres que los hombres y, por ende, más susceptibles de solicitar un seguro de préstamo y de dedicar más del 32% de sus ingresos al servicio de la deuda. Es así como una política formulada en términos no discriminatorios puede considerarse no obstante discriminatoria habida cuenta de los efectos que produce.

7. En el ejemplo de la norma del 32% la discriminación no se debe a que las mujeres sean tratadas de manera diferente causa de la norma, sino a que ellas ocupan una situación diferente en el mundo en que se aplica la norma. Si al definir la discriminación y la igualdad, no se tiene en cuenta la diferente situación de la mujer, ésta, al igual que otros grupos desfavorecidos, sólo gozará de lo que se ha dado en llamar igualdad formal. Es decir, sólo será igual en el sentido de que será tratada del mismo modo que el hombre. En la medida en que la mujer y el hombre están idénticamente situados en el mundo, el recibir un trato igual es, sin duda, importante. Sin embargo, en la medida en que la mujer se sitúa de manera diferente en el mundo y que, con frecuencia, esa situación es desfavorable para ella, una mera conceptualización formal de la igualdad -es decir, la concesión a la mujer del mismo trato que el que se da al hombre por considerar que el hombre y la mujer son entidades equivalentes¹⁶-, resulta insuficiente. En cambio, "en las circunstancias en que la mujer y el hombre no están idénticamente situados, que es lo que ocurre las más de las veces"¹⁷, resulta necesaria una conceptualización sustantiva de la igualdad. La igualdad sustantiva reconoce que no se trata de una cuestión de "identidad

¹⁶ Se entiende que la igualdad formal funciona en situaciones en que la mujer desea ser tratada como "igual" del hombre, por ejemplo en lo que respecta al derecho a ser titular de la tierra y la propiedad o al derecho de voto.

¹⁷ Shelagh Day y Gwen Brodsky, Women and the Equality Deficit: The Impact of Restructuring Canada's Social Programs, (Ottawa: Status of Women in Canada, 1998), pág. 43.

superficial y mera diferencia"¹⁸, sino más bien de la "superación de diferencias"¹⁹. La igualdad sustantiva tiene presente que las mujeres como grupo están desfavorecidas y que la igualdad debe abordar las dimensiones económicas, sociales, legales y políticas de la desventaja de ese grupo²⁰. Por consiguiente, la adopción de una conceptualización sustantiva de la igualdad no sólo significa que existe desigualdad cuando las leyes, políticas o prácticas genéricamente imparciales surten efectos negativos diferenciales en la mujer, sino que esa desigualdad existe cuando la desventaja diferencial de la mujer no es abordada por las leyes, políticas o prácticas. Como resultado de ello, la igualdad sustantiva puede requerir que los Estados adopten obligaciones positivas para atender las necesidades relacionadas con la desventaja²¹. Por ejemplo, para que se realice la igualdad de la mujer en lo que respecta a la propiedad de la vivienda habida cuenta de la norma del 32%, sería preciso pedir al Gobierno que, además de suprimir la norma, adopte medidas positivas, entre las que podría figurar la elaboración de otros programas de propiedad sobre la vivienda a favor de las mujeres que no puedan satisfacer la norma del 32%, o que se comprometa a subvencionar el servicio de la deuda de las mujeres para que éstas no tengan que pagar más del 32% de sus ingresos en hipoteca y seguro.

8. Por consiguiente, para que los derechos de no discriminación e igualdad enunciados en el PIDESC tengan significación real para la mujer, es preciso conceptualizar de manera sustantiva los conceptos de discriminación e igualdad, en lugar de limitarse a proclamarlos formalmente. Si se logra eso, y si el derecho a la vivienda se conceptualiza de forma que abarque los derechos de no discriminación e igualdad, el derecho a la vivienda podrá definirse de modo tal que resulte aplicable a la mujer. Consideradas en conjunto, esas conceptualizaciones establecen un marco que permite tener plenamente en cuenta las experiencias vividas por la mujer, así como la situación económica, social, jurídica y política de la mujer. Utilizando ese marco podemos comprender mejor, por ejemplo, cómo las leyes, políticas, costumbres y tradiciones discriminatorias que impiden a la mujer heredar la vivienda, la tierra y la propiedad y le deniegan el acceso al crédito y a los préstamos necesarios para conseguir y mantener una vivienda²² le privan del derecho a la vivienda.

¹⁸ Gwen Brodsky y Shelagh Day, "Women's Economic Inequality and the Canadian Human Rights Act", en Women and the Canadian Human Rights Act: A Collection of Policy Research Reports (Ottawa: Status of Women in Canada, 1999), párr. 113, pág. 135.

¹⁹ Andrews c. Law Society of British Columbia, [1989]1 S.C.R. 143, citado en Martha Jackman y Bruce Porter, "Women's Substantive Equality and the Protection of Social and Economic Rights Under the Canadian Human Rights Act", en Women and the Canadian Human Rights Act, nota 18 supra, párr. 43, pág. 56.

²⁰ Shelagh Day y Gwen Brodsky, Women and the Equality Deficit, nota 17 supra, párr. 45.

²¹ Martha Jackman y Bruce Porter, nota 19 supra, párr. 56.

²² Ello suele ocurrir porque la mujer, a diferencia del hombre, está considerada como menor de edad y necesita el consentimiento de un pariente masculino para la aprobación del préstamo, o porque los ingresos de la mujer son demasiado bajos para que una entidad crediticia se muestre dispuesta a garantizar el préstamo.

9. Además de hacer que el derecho a la vivienda esté más en consonancia con la situación de la mujer, la adopción de ese marco también brinda la posibilidad de obligar a los gobiernos a tener más en cuenta esa situación. Ello se explica por el hecho de que, con arreglo al derecho internacional, las disposiciones del PIDESC relativas a la discriminación e igualdad de derechos (párrafo 2 del artículo 2 y artículo 3) no están sujetas a una aplicación progresiva, sino que deben aplicarse inmediatamente²³. Ello significa, pues, que los Estados Partes en el PIDESC están obligados, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 y en el artículo 3, a respetar, proteger y cumplir inmediatamente el derecho de la mujer a la igualdad. Puesto que la denegación de los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer está íntimamente vinculada con la discriminación contra la mujer y la desigualdad de la mujer, ello brinda al CDESC una base legal para señalar, durante el examen de los informes presentados por los Estados Partes, las violaciones cometidas por ellos contra los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer. También brinda a las organizaciones no gubernamentales una base legal para exigir que los gobiernos den efectividad inmediatamente a esos derechos.

Segunda parte

¿EXISTE UN DERECHO HUMANO DE LA MUJER A UNA VIVIENDA ADECUADA?

10. La codificación principal del derecho internacional a una vivienda adecuada se consigna en el párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC. Dicho párrafo está redactado como sigue: "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". Aunque el derecho a la vivienda aparece en otros tratados²⁴, este enunciado es particularmente importante. No sólo es el PIDESC uno de los tres instrumentos jurídicos que figuran en la Carta Internacional de Derechos Humanos, sino que también la mayor parte de la labor en el plano internacional sobre el derecho a la vivienda se ha basado en ese enunciado del derecho. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas, que se encarga de examinar el grado en que los países que han ratificado el PIDESC aplican los derechos enunciados en él, es el único órgano de supervisión creado en virtud de tratados que en sus observaciones generales ha prestado importante atención a la articulación del contenido del derecho a la vivienda. Actualmente se reconoce que la Observación general N° 4 es la interpretación jurídica más autorizada del derecho a una vivienda adecuada en el plano internacional²⁵. La Observación

²³ Directrices de Maastricht sobre las Violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y culturales, 22 a 26 de enero de 1997, párr. 1, en www.laaw.uu.nl/english/sim/instr/maastricht.asp.

²⁴ El derecho a la vivienda también está codificado en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (párrafo 3 del artículo 27), en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (apartado h) del párrafo 2 del artículo 14) y en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de discriminación Racial (inciso iii) del apartado e) del artículo 5).

²⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4, documento E/C.12/1991/4 (1991) de las Naciones Unidas.

general N° 7 se centra en la práctica de los desalojos forzados en cuanto violación manifiesta de los derechos humanos, en particular del derecho a la vivienda. Asimismo, de todos los órganos de supervisión del cumplimiento de los tratados, el CDESC ha mostrado, al examinar el cumplimiento por los Estados Partes de las disposiciones del Pacto, la dedicación más sostenida y explícita del derecho a la vivienda. Ello queda reflejado en varias de las observaciones finales del Comité que versan con frecuencia sobre la situación del derecho a la vivienda²⁶.

11. Aunque en derecho internacional se ha prestado la debida atención al derecho a la vivienda, se ha prestado una atención mucho menor al significado del derecho de la mujer a la vivienda. Tal vez ello se deba, al menos en parte, al lenguaje específicamente masculino del párrafo 1 del artículo 11, que da por sentado sin más que todas las mujeres viven con hombres, convirtiendo así en invisible el derecho de la mujer a la vivienda²⁷. En su Observación general N° 4 el CDESC ha tratado de abordar esta cuestión en los términos siguientes: "El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos. Aun cuando la referencia "para sí y su familia" supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966, esa frase no se puede considerar hoy en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer o a cualesquiera otros grupos. Así, el concepto de "familia" debe entenderse en un sentido lato. Además, tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto, según el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, a ninguna forma de discriminación²⁸". Este párrafo indica que el Comité reconoce que un enfoque específicamente masculino del derecho es inapropiado y que dicho derecho se aplica a todos, incluso a las mujeres (o al menos a las mujeres que son cabezas de familia). Es indispensable un compromiso de hacer extensivo a todos el derecho a la vivienda, sin discriminación alguna, para que las mujeres puedan disfrutar de ese derecho. La aplicación de ese compromiso determinará el grado en que la mujer sea realmente capaz de reivindicar el derecho a la vivienda. En particular, como debe resultar evidente de la sección precedente, es de importancia fundamental que dicho compromiso incorpore una conceptualización sustantiva de la igualdad. Desgraciadamente, el CDESC ha tropezado con ciertas dificultades al tratar de aplicar plenamente este compromiso

²⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 7, documento E/C.12/1997/4 (1997) de la Naciones Unidas. Véanse, por ejemplo, los extractos de las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el Canadá (1993 y 1998), Panamá (1991), Filipinas (1995), Nigeria (1998) y República Dominicana (1994, 1996 y 1997) en Centro sobre el Derecho a la Vivienda y los Desahucios, Sources 3: Forced Evictions and Human Rights, A Manual for Action (Países Bajos: Centro sobre el Derecho a la Vivienda y los Desahucios, 2ª. ed., 1999), pág. 16.

²⁷ Pamela Sayne, "Ideology as Law: Is There Room for Difference in the Right to Housing?", en Hemalata Dandekar ed., Shelter Women and Development First and Third World Perspectives (1992) 97, 99-100. Véase también, Pamela Sayne, Housing Language, Housing Reality? 11 (2) Canadian Women Studies (1990).

²⁸ Observación general N° 4, nota 25 supra, párr. 6.

en algunas de sus propias actividades y, más concretamente, aún tiene que expresar de manera explícita un compromiso respecto de la igualdad sustantiva en su interpretación del derecho a la vivienda. Un examen más detenido de las interpretaciones que el Comité da al derecho a la vivienda en sus observaciones generales revela las insuficiencias de su enfoque desde el punto de vista de las perspectivas de la mujer.

Observación general N° 4

Reseña general

12. La Observación general N° 4 trata de adoptar un enfoque "genéricamente imparcial" y descontextualizado del derecho a la vivienda. Salvo por lo que respecta a la referencia que en el párrafo se hace a "los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer", en las observaciones no se hace referencia a la mujer en ningún momento. La observación general comienza con el enunciado de algunos de los principios fundamentales en que se basa ese derecho. El Comité señala que el derecho a la vivienda debe entenderse en un sentido lato a fin de incluir algo más que el mero derecho a cuatro paredes y un techo, y debe entenderse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte²⁹. En las observaciones se hace observar asimismo que el derecho a la vivienda debe estar vinculado por entero a otros derechos humanos, como el derecho a participar en la adopción de decisiones públicas y el derecho a no estar sujeto a intromisiones arbitrarias en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia³⁰. De conformidad con "la dignidad inherente a la persona humana", el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos³¹.

13. El contenido fundamental de las observaciones se relaciona con el examen de los elementos constitutivos de una vivienda "adecuada" a saber: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) situación y g) adecuación cultural³². Seguidamente las observaciones sugieren varios métodos para que los gobiernos puedan lograr la plena realización del derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo, los gobiernos deben adoptar una estrategia nacional de vivienda³³ y realizar una labor efectiva de vigilancia para

²⁹ *Ibíd.*, párr. 7.

³⁰ *Ibíd.*, párrs. 7 y 9.

³¹ *Ibíd.*, párr. 7.

³² *Ibíd.*, párr. 8.

³³ *Ibíd.*, párr. 12. Según este párrafo, una estrategia nacional de vivienda deberá definir los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determinar los recursos disponibles para lograr dichos objetivos, así como la forma más eficaz de utilizarlos en función de los costos, y las responsabilidades y los plazos para aplicar las medidas necesarias. Esa estrategia deberá elaborarse mediante la celebración de extensas consultas efectivas con todas las personas afectadas y merced a la participación de esas personas, incluidas las personas sin hogar, las inadecuadamente alojadas y sus representantes.

determinar el alcance del problema de la falta de hogares y de viviendas inadecuadas, y facilitar información detallada sobre las personas que se encuentran en una situación sumamente vulnerable y desventajosa por lo que hace a la vivienda, en particular "las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos "ilegales", las que están sujetas a desalojos forzados y los grupos de bajos ingresos"³⁴.

14. Las observaciones concluyen identificando los elementos componentes del derecho a una vivienda adecuada que son compatibles con los recursos de la legislación interna, destacando en particular las acciones ilegales relacionadas con los desahucios y desalojos forzosos, la discriminación en materia de vivienda, las condiciones de vivienda inadecuadas y el creciente número de personas sin hogar³⁵. En relación con el tema de los desalojos forzosos, el Comité manifiesta que "son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo pueden justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional"³⁶.

Análisis

15. Uno de los aspectos más sorprendentes de la Observación general N° 4 es que, no obstante el compromiso declarado de no discriminación y de ampliación del derecho a la vivienda a todos, incluidas las mujeres, la observación no consigna ni incorpora ese compromiso en el enunciado de los demás aspectos del contenido del derecho. Ello no significa que los principios enunciados en la observación general discriminen contra la mujer o excluyan explícitamente a ésta³⁷. Más bien, tal vez como resultado de esos esfuerzos de conferir aplicación universal -y, por consiguiente, ser genéricamente imparcial y descontextual- parece que la observación general hace caso omiso de la mujer. Es particularmente sorprendente la exclusión de cualquier referencia directa a la mujer en la observación general cuando ésta se considera a la luz de lo que dice. Por ejemplo, sorprende que en el párrafo 13, dados los innumerables obstáculos que impiden a las mujeres como grupo y como clase acceder a la vivienda, en particular a una vivienda adecuada³⁸, y que violan el derecho de la mujer a la vivienda, los autores de la observación no incluyan a las mujeres como un grupo particular, a la par que el más desfavorecido, en la lista de los grupos desfavorecidos por lo que respecta a la vivienda. Análogamente, aunque la observación hace referencia explícita a denuncias formales contra la

³⁴ *Ibíd.*, párr. 13.

³⁵ *Ibíd.*, párr. 17.

³⁶ *Ibíd.*, párr. 18.

³⁷ En realidad, tras analizar las experiencias y necesidades de la mujer en materia de vivienda, cabría convenir en que al menos algunos de los principios enunciados en la Observación general N° 4 revisten importancia fundamental para el derecho de la mujer a la vivienda.

³⁸ Para una reseña general de algunos de esos obstáculos véase Leilani Farha, "Women and Housing", en Kelly Askin y D. Koenig, eds., Women and International Human Rights Law, vol. I (Nueva York, Transnational Publishers, 1999), pág. 483.

discriminación racial en materia de vivienda, no menciona explícitamente en el mismo contexto la discriminación por motivos de sexo³⁹. Si bien la observación señala acertadamente que el derecho a la vivienda está indisolublemente vinculado con otros derechos humanos, no establece un vínculo entre el derecho a la vivienda y los derechos que podrían considerarse particularmente importantes para la mujer, como, por ejemplo, los enunciados en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Tampoco se analizan en ella las cuestiones complejas que ello plantea a la mujer. Por ejemplo, el Comité afirma que los derechos relativos a la vida privada representan un aspecto importante al definir el derecho a la vivienda. No obstante, por lo que respecta a la mujer, el carácter privado y sagrado del hogar con arreglo a las normas de derechos humanos puede utilizarse para encubrir la violencia practicada tan a menudo contra la mujer.

16. Incluso cuando se examinan los aspectos más detallados y específicos de la observación general, por ejemplo cuando se especifican los siete elementos indispensables de una vivienda "adecuada", no se hace referencia alguna a la mujer⁴⁰. Por ejemplo, en su examen de la asequibilidad de la vivienda⁴¹, la observación sugiere que los Estados Partes deben conceder subsidios a quienes no están en condiciones de conseguir una vivienda, sin mencionar siquiera que esos subsidios serán particularmente importantes para las mujeres, que constituyen el sector más pobre de la sociedad, y que esos subsidios deberán asignarse de manera que se evite toda discriminación contra la mujer (como ocurre con frecuencia al conceder subsidios, los cuales se destinan al cabeza de familia, que es supuestamente varón) y que debe concederse prioridad a determinados grupos de mujeres que se encuentran en una situación particularmente difícil. Al examinar la cuestión de la habitabilidad⁴² de la vivienda, la observación hace referencia a la necesidad de que la vivienda proteja a sus ocupantes de los elementos y garantice la seguridad física de los ocupantes. Sin embargo, no toma en consideración la salud mental de los ocupantes y los factores conexos que podrían poner en peligro la protección física de los ocupantes, como

³⁹ Véase, por ejemplo, Observación general N° 4, nota 25 supra, apartado c) del párrafo 17.

⁴⁰ En el apéndice se enumeran los siete elementos indispensables de una "vivienda adecuada" la definición dada en la Observación general N° 4 y los elementos omitidos que, desde el punto de vista de la mujer, deberían haber sido mencionados.

⁴¹ La Observación general N° 4 (véase la nota 25 supra, apartado c) del párrafo 8) dice: "Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberán adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, commensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberán crear subsidios de vivienda para que los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se deberá proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberán adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales".

⁴² *Ibíd.*, apartado d) del párrafo 8.

la violencia en el hogar. Tampoco sale mejor parada la observación al definir la asequibilidad. Las mujeres quedan excluidas de la lista de grupos desfavorecidos con necesidades especiales en materia de vivienda, en particular que necesitan recursos para adquirir una vivienda adecuada⁴³. Es más, los propios obstáculos particulares con que se enfrentan las mujeres que tratan de conseguir alojamiento y que se deben, entre otras cosas, a la pobreza de la mujer y la discriminación contra la mujer en la legislación, la política, las costumbres y las tradiciones, no son objeto de examen alguno.

17. Por supuesto, se podría afirmar que, en su forma actual, los amplios principios de la Observación general N° 4 pueden interpretarse de manera que incluyan las experiencias de la mujer. Efectivamente, este argumento se ve en cierto modo apoyado por el deseo emergente del Comité de examinar las condiciones de la mujer por lo que respecta a la vivienda en su examen del cumplimiento por los Estados Partes de lo dispuesto en el Pacto. En realidad, ya se han adoptado algunas medidas en tal sentido. Un examen de las observaciones finales del Comité durante los últimos cinco años pone de manifiesto que el Comité ha criticado periódicamente a los Estados Partes, en relación con los artículos 2 y 3 del Pacto, por practicar discriminación contra la mujer en la esfera de la vivienda⁴⁴. Aparte de eso, en una ocasión al menos, el Comité se ha mostrado dispuesto a examinar el cumplimiento por un Estado Parte del derecho a una vivienda adecuada desde las perspectivas de la mujer. En su examen del informe del Canadá, en noviembre de 1998, el Comité examinó las condiciones particulares de la mujer por lo que respecta a la vivienda y su modo de vida al evaluar el cumplimiento por el Canadá de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC. En sus observaciones finales el Comité señala lo siguiente⁴⁵: "28. Al Comité le preocupa que las reducciones importantes en los programas provinciales de asistencia social, la falta de vivienda apropiada y asequible y la discriminación generalizada en materia de vivienda creen obstáculos a la mujer para escapar a la violencia doméstica. A causa de estos obstáculos, muchas mujeres se ven obligadas a elegir entre volver a una situación de violencia o permanecer en ella, por una parte, o a la falta de techo y a la falta de ropa y vivienda adecuados para ellas y para sus hijos, por la otra".

18. Aunque este tipo de análisis no aparece habitualmente en las observaciones finales del Comité (en este caso ello se debió a la presión ejercida por las organizaciones no gubernamentales del Canadá), el Comité pone de manifiesto que está abierto a una interpretación del derecho a una vivienda adecuada que incorpore las experiencias sustantivas de la desigualdad de la mujer en la esfera de la vivienda. Este planteamiento franco permite pensar que la mujer

⁴³ *Ibíd.*, apartado e) del párrafo 8, redactado como sigue: "Deberá concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Deberá garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos, como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de catástrofes naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse catástrofes, y otros grupos de personas".

⁴⁴ Véanse, por ejemplo, las observaciones finales del Comité sobre Camerún, documento E/C.12/1/Add.40 (1999) de las Naciones Unidas.

⁴⁵ Documento E/C.12/1/Add.31 (1998) de las Naciones Unidas.

puede contar con el PIDESC, en particular con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 11 de ese Pacto, para conseguir la protección y promoción de una igualdad sustantiva en lo que respecta a la vivienda. A su vez, sirve de apoyo al argumento de que las deficiencias de que adolece el texto de la observación general por lo que respecta a las experiencias de la mujer no impiden que, al aplicar dicho texto, se preste atención a esas experiencias.

19. Aunque ello pueda ser cierto, y como lo demuestra la experiencia anterior en la esfera de los derechos humanos y otras esferas, y a menos que se especifiquen y precisen las experiencias de la mujer y se enuncien los principios y derechos para poder abordar las experiencias específicas de la mujer, ésta permanecerá ausente y sus derechos humanos serán ilusorios. Dicho de otro modo, las leyes e interpretaciones legales, como esta observación general, deberán ser específicas y explícitas en cuanto a las experiencias y necesidades de la mujer para que el derecho a la vivienda sea un recurso efectivo para ella.

20. Sin embargo, para que el derecho a la vivienda adquiera importancia real para la mujer tal vez sea necesario ir más allá de la Observación general N° 4 y reformular los principios fundamentales que rigen el derecho a la vivienda y que tengan presente a la mujer. Dada la importancia de la vivienda en la vida de la mujer, la relación distintiva entre la mujer y la vivienda⁴⁶, y el hecho de que para muchas mujeres del mundo entero la vivienda es la única esfera en la que establecer sus relaciones, tiene sentido colocar a la mujer en el centro de la comprensión del derecho a la vivienda. Ello impone un cambio en los principios básicos fundamentales del derecho a la vivienda. Ello no significa que los principios enunciados en la Observación general N° 4 pierdan su relevancia, sino que tendrán que ser formulados con mayor precisión para reflejar la vida de la mujer. Además, surgirán nuevos principios. Habrá que tener en cuenta la división del trabajo y sus repercusiones en la relación de la mujer con la vivienda. Es indudable que las experiencias de la mujer por lo que respecta a la violencia en el hogar determinarán los principios generales y los requisitos de "adecuación" de las observaciones. Se impugnarán los numerosos obstáculos con que tropiezan las mujeres para conseguir y mantener una vivienda. Se reconocerá la relación existente entre la pobreza de la mujer y el acceso a la vivienda y se elaborará un principio del derecho a la vivienda que permita superar esos obstáculos.

21. En vista de las circunstancias, no existe sino una remota posibilidad de que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reescriba en un futuro cercano la Observación general N° 4 para reflejar mejor las experiencias y necesidades de la mujer, sobre todo habida cuenta de que aún tiene que adoptar una observación general sobre la mujer y el PIDESC. Así pues, debemos alentar por ahora al CDESC a que conjugue su actual comprensión del derecho a una vivienda adecuada con la comprensión de la igualdad sustantiva y, por ende, de las actuales experiencias de la mujer. Para ayudar a imaginarse cómo podría leerse la observación general si fuera más pertinente para la mujer, en el cuadro que figura en el apéndice A se reformulan los elementos de adecuación teniendo en cuenta las experiencias de la mujer⁴⁷.

⁴⁶ Jane Darke, "Women and the Meaning of Home", en Rose Gilroy y Roberta Woods eds., Housing Women (Londres: Routledge, 1994), párr. 11, pág. 11.

⁴⁷ En el apéndice se hace una reformulación de todos los elementos de adecuación.

Desalojo forzoso: Observación general N° 7

Reseña general

22. El derecho a la protección contra el desahucio o desalojo forzoso se ha convertido en uno de los principios fundamentales del derecho a la vivienda. Desde comienzos del decenio de 1990 el CDESC ha dedicado mucho tiempo y mucha energía a esta cuestión. La Observación general N° 4 versa en gran parte sobre la cuestión de los desahucios forzosos, establece que la seguridad de tenencia es la piedra angular del derecho a una vivienda adecuada y declara que los desahucios forzosos son prima facie incompatibles con el derecho a la vivienda. En varias ocasiones el CDESC también ha hecho públicas cartas de preocupación en las que se insta a los Estados Partes a reconsiderar la posibilidad de llevar a cabo los desalojos forzosos previstos⁴⁸, y ha investigado invariablemente las acusaciones de desalojos forzosos, pendientes o pasados, al examinar las comunicaciones de los Estados Partes⁴⁹. De hecho, el CDESC visitó en dos ocasiones los países en los que los desalojos forzosos constituían un problema grave, en un intento de inducir a los Estados Partes de que se trata a cumplir lo dispuesto en el PIDESC⁵⁰. En consonancia con este compromiso de combatir la práctica de los desahucios o desalojos forzosos, el CDESC aprobó, en junio de 1997, la Observación general N° 7 sobre los desalojos forzosos⁵¹.

23. En derecho internacional se ha definido en general la práctica de los desahucios forzosos como los casos en los que se desaloja en gran escala a las personas de sus viviendas o tierras como consecuencia de proyectos de desarrollo, proyectos de embellecimiento urbano, ocupación y conflictos armados, disturbios internos o guerra. Por ejemplo, en los tugurios de Bangkok (Tailandia) se llevan a cabo unas cinco demoliciones mensuales para "limpiar" las calles. En varios países, como Turquía, Birmania y Palestina, las Potencias ocupantes destruyen periódicamente las viviendas de las poblaciones minoritarias como medio de controlar la tierra y el poder. En distintas zonas de África y Asia meridional la realización de grandes proyectos hidroeléctricos y la construcción de embalses sigue provocando el desalojo forzoso de centenares de miles de pobladores, en su mayoría indígenas. Teniendo en cuenta estas formas de desalojo, en la Observación general N° 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se definen los desalojos forzosos como sigue: "El hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. 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

⁴⁸ Por ejemplo, se han enviado cartas de esa clase a Israel, Nigeria, la República Dominicana y Filipinas.

⁴⁹ Por ejemplo, Corea, Filipinas, la República Dominicana, Panamá e Israel.

⁵⁰ Por ejemplo, el Comité ha visitado Panamá y la República Dominicana.

⁵¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 7, nota 26 supra.

Derechos Humanos"⁵². Como ocurre en el caso de la Observación general N° 4 sobre el derecho a la vivienda, en la Observación general N° 7 se señala que los desalojos forzosos violan frecuentemente otros derechos humanos, como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios⁵³.

24. Gran parte de la labor en materia de desalojos forzosos a nivel internacional se ha centrado en una determinación de los procedimientos y medidas que deben exigir las normas de derechos humanos en todas las fases del proceso de desalojo forzoso, cuestión que se analiza en la Observación general N° 7. Para empezar, el CDESC afirma que el Estado deberá abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzosos⁵⁴. Para ello, los Estados deben promulgar legislación contra los desalojos forzosos. Esa legislación deberá prever medidas que brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras y que regule estrictamente las circunstancias en que se pueden llevar a cabo los desalojos⁵⁵.

25. En la Observación general N° 7 también se reseñan algunos de los requisitos que debe cumplir el Estado antes de proceder a un desalojo, como estudiar todas las demás posibilidades previa consulta con los interesados (en especial en el caso de los desalojos que afectan a grandes grupos de personas)⁵⁶. Cuando se estime absolutamente necesario un desalojo forzoso, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pide a los Estados Partes que velen por la debida protección procesal con las debidas garantías para los afectados. El Comité también estipula que los desalojos forzosos no deben privar a las personas de la vivienda o hacer que queden expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados no dispongan de recursos, los Estados Partes deberán adoptar todas las medidas necesarias para la entrega de

⁵² *Ibíd.*, párr. 3. Otras definiciones de desalojo forzoso en documentos jurídicos internacionales no están limitadas por la frase "sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos". Véase, por ejemplo, el Folleto informativo N° 25 de las Naciones Unidas sobre los desalojos forzosos, en el que se afirma que "la práctica del desalojo forzoso consiste en despojar a las personas de su casa o tierra contra su voluntad, de un modo atribuible directa o indirectamente al Estado", y que puede consultarse en www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs25.htm. Asimismo, en las "Directrices completas para los derechos humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo", documento E/CN.4/Sub.2/1997/7 de las Naciones Unidas, se definen los desalojos forzosos como actos u omisiones que entrañan el traslado coercitivo e involuntario de personas, grupos y comunidades de sus hogares, tierras y su pérdida de los recursos comunes que ocupan o de los que dependen, con la consiguiente supresión o limitación de la posibilidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda, una residencia o un lugar concreto.

⁵³ Observación general N° 7, párr. 4, nota 26 *supra*.

⁵⁴ *Ibíd.*, párr. 8.

⁵⁵ *Ibíd.*, párr. 9.

⁵⁶ *Ibíd.*, párr. 13.

otra vivienda a los afectados, o su reasentamiento, según proceda⁵⁷. Además, para asegurar que los Estados Partes cumplen sus obligaciones en materia de desalojos forzosos con arreglo al PIDESC, el CDESC pide a los Estados Partes que al presentar informes al Comité le proporcionen información directamente relacionada con la práctica de los desahucios o desalojos forzosos, entre ellas información sobre el número de personas expulsadas de su vivienda en los últimos cinco años y el número de personas que carecen actualmente de protección jurídica contra la expulsión arbitraria o cualquier otro tipo de desahucio y cualesquiera leyes relativas a los desalojos forzosos⁵⁸.

Análisis

26. En los documentos relativos al desahucio o desalojo forzoso puede comprobarse con frecuencia que las mujeres son las más afectadas por esta práctica. Por ejemplo, en la Observación general N° 7 se afirma que "las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos"⁵⁹. No obstante este reconocimiento, el derecho a la protección contra el desalojo forzoso ha evolucionado a nivel internacional sin que se preste mucha atención a las experiencias de la mujer y su función en la resistencia y la lucha contra esta práctica.

27. Las primeras observaciones acerca de esta exclusión surgieron de debates exploratorios con colegas sobre la idea de que la violencia en el hogar podía entenderse como una forma de desahucio forzoso. Esta idea tropezó reiteradamente con una reacción hostil. Algunos afirmaban que la coacción a abandonar el hogar experimentada por las mujeres víctimas de situaciones de violencia en el hogar no era suficiente para constituir un desalojo forzoso, y otros alegaban, basándose en disposiciones jurídicas tradicionales (y anticuadas), que la legislación internacional de derechos humanos no debía irrumpir en el ámbito privado del hogar.

28. La idea de que la protección contra los desahucios forzosos se aplica esencialmente al hombre ha significado que las causas de ese fenómeno en el caso particular de la mujer -violencia doméstica, régimen de propiedad y leyes de sucesión discriminatorios, costumbres y tradiciones, y reducciones en las prestaciones de la asistencia social, que pueden obligar a la mujer a abandonar su hogar involuntariamente- todavía deben identificarse explícitamente como elementos del desalojo forzoso de normativa de los derechos humanos. La Observación general N° 7 constituye un paso en esa dirección. En el párrafo 10 de dicha

⁵⁷ *Ibíd.*, párr. 16.

⁵⁸ *Ibíd.*, párr. 19, inspirado en el documento de las Naciones Unidas E/C.12/1990/8, anexo IV, Directrices revisadas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativas a los informes que han de presentar los Estados Partes.

⁵⁹ Observación general N° 7, párr. 10, nota 26 *supra*. Resulta cuestionable nombrar a la mujer conjuntamente con los niños, los jóvenes y los ancianos porque, como se analiza más adelante, existen razones para creer que las mujeres sufren más que cualquier otro grupo y llevan una responsabilidad desproporcionada por los efectos del desalojo forzoso sobre las cuestiones familiares.

observación se afirma 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. Las disposiciones contra la discriminación del párrafo 2 del artículo 2 y del artículo 3 del Pacto imponen a los gobiernos la obligación adicional de velar por que, cuando se produzca un desalojo, se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación". Sin embargo, esta referencia a las leyes de propiedad, las costumbres y las tradiciones relativas a la herencia se hace casi fortuitamente, asociada a una observación sobre la violencia a la que queda expuesta la mujer tras el desalojo, sin mencionarse la violencia en el hogar que conduce al desalojo de tantas mujeres⁶⁰.

29. El reconocimiento de que la mujer sufre desproporcionadamente por la práctica del desalojo forzoso no se traduce ni se refleja en ninguna otra parte de la Observación general. Por ejemplo, en su análisis de los casos en los que se considera justificado el desalojo, el Comité se remite al artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a su Observación general N° 16, en los que se afirma que la intromisión en la vida hogareña de una persona sólo puede tener lugar "en los casos previstos por la ley"⁶¹. La protección del hogar contra fuerzas o agentes externos es un asunto complicado desde la perspectiva de la mujer. Por una parte, esa protección es importante para la mujer, en especial durante las situaciones de conflicto armado. Por otra parte, como ya se ha señalado *supra*, la protección del hogar o su aislamiento del mundo exterior puede crear condiciones propicias al desarrollo de la violencia en el hogar. Además, en muchos casos quienes en otras circunstancias podrían "proteger" el hogar son precisamente las personas que representan un peligro para la seguridad e integridad física de la mujer, en especial durante los conflictos armados.

30. Desde luego, estas críticas sobre la evolución de la legislación sobre el desalojo forzoso son limitadas porque no hacen más que incorporar a la mujer a un marco existente. ¿Qué sucede con nuestro concepto del desalojo forzoso si dejamos a un lado los aspectos propios de la mujer y colocamos a ésta en el mismísimo centro del debate sobre el desalojo forzoso? En un debate sobre la mujer y el desalojo forzoso, organizado por la red electrónica para el intercambio de información (lista de direcciones), una suscriptora sugirió que si nos centramos en lo que es distintivo o particular para la mujer, cabe admitir que: "El desalojo forzoso es una agresión contra "la comunidad", y por lo general un conflicto entre hombres, en el que el hogar y con frecuencia la propia mujer se consideran como bienes del hombre que hay que destruir. En este escenario, la mujer, en el mejor de los casos, no es más que un accesorio del hombre o algo que se interpone en el conflicto entre los hombres y sus categorías prioritarias, como, por ejemplo, la fortuna, el prestigio, la etnia y la religión. Según este concepto, el desalojo forzoso no es más que un ámbito más de conflicto y violación que afecta a "todas las personas" (podríamos leer

⁶⁰ Se estaba negociando esta Observación general cuando comencé por primera vez a trabajar sobre el derecho de la mujer a la vivienda en el plano internacional, en 1997. Hablé de hecho con varios miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la posibilidad de incluir una referencia a la violencia en el hogar en alguna parte de la observación e incluso sugerí el texto pertinente. La sugerencia fue rechazada.

⁶¹ Según se cita en la Observación general N° 7, párrafo 14, nota 26 *supra*.

"la comunidad con rostro político masculino"), y el género queda relegado a una categoría "particular", o un subconjunto de experiencias que forma parte de un todo más grande y más bien "neutro"⁶².

31. Por supuesto, cabe preguntarse por qué habría de ocupar el grupo "mujer" el centro de un análisis o un debate sobre la práctica del desalojo forzoso, y no todos los afectados, incluidos los niños, los ancianos y los hombres. La respuesta está en cómo se entiende la práctica en sí. Para empezar, el desalojo forzoso no ocurre caprichosamente; es una práctica estratégica que puede tener como objetivo y centro a la mujer. Como es evidente, el desalojo forzoso suele estar dirigido contra el hogar que, como se ha dicho anteriormente, para muchas mujeres es el lugar fundamental de su existencia. ¿Es un hecho fortuito la aparición de esta práctica violenta dirigida concretamente contra el hogar como arma en la guerra y el desarrollo, o acaso ha propiciado su evolución el hecho de que el hogar sea un lugar tan vulnerable, por tratarse del lugar de la mujer? Asimismo, ¿qué puede inferirse del hecho de que en muchas regiones se practican los desalojos forzosos en pleno día, cuando la mayoría de los hombres están trabajando y las mujeres están solas en el hogar con sus hijos?⁶³ La suscriptora de la lista de direcciones sobre la mujer y el desalojo presenta una síntesis elocuente de estos conceptos:

"Lo que sucede cuando uno deja de considerar el desalojo forzoso como un atropello o un hecho fortuito y, en cambio, considera que en un desalojo forzoso todo ocurre perfectamente conforme a lo proyectado y deseado por alguien. Desde esta perspectiva, el género asume un papel decididamente central, e incluso generativo. Es decir, el género produce de hecho una fuerza que impulsa al desalojo forzoso.

Al leer la parte relativa a Birmania, me imaginaba constantemente a la mujer, amedrentada en su hogar, esperando sola o con sus hijos "su turno". Y me preguntaba, ¿por qué no están los hombres allí también? ¿Adónde pueden ir ellos que las mujeres no? Y me preguntaba, ¿por qué no están armadas las mujeres?

Sí, me atrevo a sugerir que la mujer es el quid de los desalojos forzosos, y que debido a la organización tradicional de los sexos, es más probable la ocurrencia del desalojo forzoso como estrategia de agresión. En otras palabras, la organización de los sexos configura y determina las manifestaciones de poder. Nos resulta difícil darnos cuenta de esto porque las desequilibradas relaciones entre los sexos son tan universales y antiguas que no nos percatamos de cuán productivas y activas son todavía; en cambio, percibimos a las mujeres como (meras) víctimas de la agresión.

⁶² Darya Farha, correspondencia intercambiada por red electrónica sobre la mujer y el desalojo (27 de octubre de 2000, que consta en los archivos de la autora). El intercambio electrónico de información sobre la mujer y el desalojo tuvo lugar durante ocho semanas en 2000. Fue copatrocinado por el Programa sobre el derecho de la mujer a la vivienda del Centro sobre el derecho a la vivienda y el desalojo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto, Derechos Humanos de la Mujer.

⁶³ SERAC, "Women and Forced Eviction in Nigeria" (de próxima publicación, 2001, que consta en los archivos de la autora).

Si el enemigo la concibe como propiedad del hombre, y, de ser soltera, exenta de toda importancia, ello no significa que su lucha es con el hombre solamente. Significa más bien que es consciente de su condición de mujer, la entiende y la reafirma. Su estrategia tiene plenamente en cuenta su condición de mujer y/o la forma en que su violación humillará a su "dueño". Este hecho no la reduce a un elemento periférico; más bien, repito, le confiere un papel absolutamente central.

El mismo análisis se aplica si la violación está dirigida contra la estructura física del hogar; al privar al hombre de la estructura física para la institucionalización de su matrimonio y por ende de su relación con la mujer, no puede considerarse a la mujer como un elemento periférico o particular de su drama, sino como un elemento central.

Asimismo, de ser usted una mujer que está criando sola a sus hijos, esa condición atrae al enemigo y la expone al fenómeno del desalojo forzoso.

Algunos pueden alegar que este hincapié en la mujer raya en la paranoia y en la presunción. Sin embargo, sólo es paranoico y presuntuoso si se acepta la idea de la "particularidad" de la mujer y, por lo tanto, de su relativa insignificancia. Sugiero que la mujer funciona únicamente como una particularidad, como un subconjunto, pero que, sin embargo, esa función es crítica para el desorden social y para todas las manifestaciones del poder.

En este análisis intento fortalecer el género como estructura primaria en la que se fundan la opresión y los fenómenos sociales, determinando su configuración y forma. Resulta inquietante que tengamos que determinar qué es "particular" y "propio" de la mujer en una estrategia tan arraigada en la organización familiar y de los sexos."

Conclusión

32. Este extracto es un lugar adecuado para concluir porque plantea cuestiones estimulantes y esenciales que deben tenerse en cuenta en todo esfuerzo por promover los derechos humanos. Sugiere que para que el derecho a la vivienda y otros derechos económicos, sociales y culturales sean significativos para la mujer, a la larga, no podemos volver sencillamente a la jurisprudencia internacional existente e insertar en ella a la mujer o sus experiencias porque en las propias premisas que sirven de base a la mayoría de estos documentos se hace caso omiso de la organización y el orden sociales más amplios, así como del lugar que ocupa la mujer en esa organización y orden. Así pues, nuestra lucha es una lucha cuesta arriba: es un volver a concebir el derecho a la vivienda y los demás derechos económicos, sociales y culturales de manera que se reconozcan y se impugnen simultáneamente los órdenes sociales dominantes y los papeles asignados en función del sexo. Esta tarea es tanto más difícil por cuanto debe realizarse ahora mismo, en circunstancias en que el orden social y las funciones de los sexos que nos proponemos impugnar siguen intactos y omnipresentes. Mediante el uso de la igualdad sustantiva para entender el derecho a la vivienda en lo que toca a la mujer, podríamos asegurar en parte el reconocimiento y el tratamiento de la desventaja estructural y sistemática de la mujer con respecto a la vivienda.

Apéndice A

NUEVA FORMA DE CONCEBIR LOS ELEMENTOS DE "ADECUACIÓN"

| Elemento | Definición | Perspectivas de la mujer |
|---|---|--|
| Seguridad de tenencia | Todas las personas deberán gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el acoso u otras amenazas. Los Estados Partes deberán garantizar la seguridad de tenencia legal a las personas y familias que actualmente carecen de esa protección, previa consulta con las personas y grupos afectados. | <ul style="list-style-type: none"> - Las mujeres tienen menos seguridad de tenencia que los demás grupos. - La violencia en el hogar practicada principalmente contra la mujer es causa de la inseguridad de tenencia. - Entre las causas del desalojo forzoso deben incluirse la violencia en el hogar y la separación del hogar debido a leyes sucesorias, costumbres o tradiciones discriminatorias. |
| Disponibilidad de servicios materiales, instalaciones e infraestructura | Una vivienda adecuada debe contener las instalaciones esenciales para la salud, la seguridad, el bienestar y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deben disponer de acceso sostenible a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para cocinar, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de lavandería, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, alcantarillado y servicios de emergencia. | <ul style="list-style-type: none"> - La disponibilidad de estos servicios e instalaciones es especialmente importante para la mujer habida cuenta de que la mujer pasa más tiempo en el hogar que el hombre. - Para la mujer no sólo es importante el acceso sostenible sino también el acceso inmediato. - Para garantizar la disponibilidad de estos servicios e instalaciones, debe permitirse que la mujer desempeñe un papel clave en la planificación, el desarrollo y la vivienda comunitarios. - La disponibilidad de éstos depende de los derechos de la mujer a la tierra, los bienes y la vivienda, y de su acceso a éstos. |

| Elemento | Definición | Perspectivas de la mujer |
|-----------|---|--|
| Asequible | <p>El costo financiero personal o familiar vinculado a la vivienda debe ser tal que no se comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deben adoptar medidas para asegurar que el porcentaje de los gastos correspondientes a la vivienda sea proporcional a los ingresos. Los Estados Partes deben establecer subsidios de vivienda para quienes no puedan costearse una vivienda. Los inquilinos deben estar protegidos contra alquileres o aumentos de alquiler exagerados.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Por ser el grupo más pobre de la sociedad, los atrasos en los pagos y los desahucios son motivo de especial preocupación para la mujer. - Para determinar los niveles de ingresos familiares deben considerarse los ingresos de que realmente dispone la mujer en el hogar. No puede asumirse que los ingresos del hombre "cabeza de familia" benefician a todos los miembros de la familia. - Los subsidios de vivienda deberán asegurarse de manera que no se discrimine contra la mujer y que se dé prioridad a determinados grupos de mujeres. - Los caseros suelen explotar a las mujeres pidiéndoles "favores" sexuales para evitar aumentos de alquiler y desalojos. |
| Habitable | <p>Una vivienda adecuada debe ofrecer a sus ocupantes espacios adecuados y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, peligros estructurales y enfermedades. Debe garantizarse asimismo la seguridad física de los ocupantes. El Comité alienta a los Estados Partes a que apliquen los "Health Principles of Housing" (Principios sanitarios de la vivienda) según los cuales la vivienda es el factor ambiental más vinculado con las situaciones de enfermedad. Las condiciones de vivienda y de vida inadecuadas conllevan invariablemente tasas más elevadas de mortalidad y morbilidad.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - La salud no debe limitarse a la salud física; debe incluir también la salud mental, y las mujeres deben contar con una garantía de salud física y mental en el hogar (la preocupación principal en este ámbito es la violencia en el hogar). - Las mujeres deben participar en actividades de formación e instrucción para luchar contra las enfermedades -no sólo los varones cabeza de familia, pero a los hombres hay que capacitarlos para que contribuyan. - Las mujeres están expuestas al VIH/SIDA debido a las relaciones de sus parejas con otras mujeres. Los hombres deben asumir su responsabilidad en la propagación del SIDA. |

| Elemento | Definición | Perspectivas de la mujer |
|---------------|--|---|
| Accesibilidad | <p>Las personas con derecho a una vivienda adecuada deben tener acceso a ella. Debe darse a los grupos en situación de desventaja acceso pleno y sostenible a viviendas adecuadas. Así, deberá asegurarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a grupos desfavorecidos, como los ancianos, los niños y los discapacitados, los enfermos incurables, las personas seropositivas, las personas con problemas de salud crónicos, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas residentes en zonas expuestas a desastres y otros grupos. En la legislación y en la política en materia de vivienda deben tenerse plenamente en cuenta las necesidades de vivienda especiales de estos grupos. En muchos Estados Partes uno de los principales objetivos de política debe ser el acceso a la tierra por parte de quienes carecen de ella o de los sectores empobrecidos de la sociedad. Es necesario desarrollar obligaciones gubernamentales perceptibles para fundamentar el derecho de toda persona a un lugar seguro donde vivir en paz y dignidad, incluido el derecho de acceso a la tierra.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - No se ha tenido en cuenta a la mujer, que es el principal de los grupos desfavorecidos. - Se hace caso omiso de las mujeres que han sido víctimas de violencia en el hogar. - Las mujeres constituyen el mayor grupo sin tierra de todo el mundo. Existe un nexo entre la carencia de tierras y derechos sucesorios discriminatorios y presiones sociales que impiden que la mujer reivindique sus derechos sucesorios. |
| Ubicación | <p>Toda vivienda adecuada deberá estar ubicada de modo que se tenga acceso a distintas opciones de empleo, a servicios de atención de la salud, escuelas, centros de puericultura y otros servicios sociales. Esta condición se aplica tanto a las grandes ciudades como a las zonas rurales donde los gastos provisionales y financieros de los</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Las opciones de empleo para la mujer suelen traducirse en el trabajo de la tierra. - La mujer tiene necesidad de acceso rápido a varios servicios, en especial a los servicios de atención de la salud. |

| Elemento | Definición | Perspectivas de la mujer |
|---------------------|--|--|
| Adecuación cultural | <p>desplazamientos de ida y vuelta a los centros de trabajo pueden comprometer excesivamente los presupuestos de las familias con escasos recursos. No deberá construirse viviendas en lugares contaminados o muy cercanos a fuentes de contaminación que constituyen una amenaza para la salud de sus ocupantes.</p> <p>La forma en que se construyen las viviendas, los materiales de construcción utilizados y las políticas correspondientes deberán permitir la expresión de la identidad cultural y de la diversidad en materia de vivienda.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Proximidad de escuelas. - Casi siempre se excluye a la mujer del diseño y la construcción de la vivienda. - La identidad cultural se suele definir en términos masculinos. |