

El derecho a la vivienda adecuada y el principio de no discriminación en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas

Jessica L. Martínez*

1. Introducción.

Los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, y particularmente los consagrados en el marco de Naciones Unidas y los Estados Americanos, nacen sobre el final de la primer mitad del siglo pasado de la mano de declaraciones que inicialmente resultan no vinculantes, continúan con la adopción de tratados generales de derechos fundamentales y más tarde con la de tratados específicos, en muchos de los cuales el derecho a la vivienda adecuada se encuentra consagrado.

Esos sistemas han sido creados originalmente por la acción de los Estados y han sido empoderados por la labor desplegada por las propias organizaciones internacionales, con el fin de alcanzar mayores niveles de reconocimiento, tutela y disfrute de los también llamados derechos básicos y fundamentales. Se fortalecen gracias a la voluntad de las naciones de someterse al cumplimiento de los tratados, al trabajo técnico que despliegan los órganos internacionales de supervisión y control, y a las actuaciones consecuentes de los países.

El derecho internacional de los derechos humanos a través de sus órganos ha elaborado una serie de estándares internacionales en torno al derecho a la vivienda adecuada, encontrando su mayor ámbito de desarrollo progresivo en el sistema universal de protección de derechos humanos. Estos estándares deben ser conocidos y recepcionados en los Estados partes.

Entre los diversos temas abordados, resulta de vital importancia la perspectiva del principio de no discriminación en relación con la protección del derecho a la vivienda adecuada de grupos o colectivos en situación de especial vulnerabilidad. La presente ponencia analizará los alcances de

 **Instituto de Relaciones Internacionales**

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar  Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP  @iriunlp

estos estándares a través de la producción internacional de los órganos convencionales y no convencionales del sistema de Naciones Unidas.

2. El derecho a la vivienda adecuada en el contexto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

No resulta fácil elaborar una definición de los derechos económicos, sociales y culturales que logre ser lo suficientemente distintiva como para mostrar una clara diferenciación entre ellos y los denominados derechos civiles y políticos¹.

Tanto como los derechos civiles y políticos, los DESC son derechos que propenden a la satisfacción de un conjunto de las necesidades materiales básicas de la persona. Como ha considerado el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2008: 77), “Para lograr una definición ... es imperioso acudir a la esencia misma de los derechos humanos: derechos subjetivos que resguardan la dignidad humana, i.e. lo humano irreductible”. De donde se deriva que, “los valores que constituyen el fundamento de los derechos sociales son la igualdad material y la igualdad de oportunidades” (Abramovich & Courtis, 2006: 23). Así, afirman estos autores, satisfaciendo las condiciones mínimas luego es posible el ejercicio de las libertades.

De este modo, observamos que el disfrute de los DESC permite preservar uno de los componentes más preciados de la persona (y a la vez más degradado): su dignidad, en su integralidad, y la de ella en un conjunto, la de todos los hombres y todas las mujeres, sin condicionamientos de ningún tipo. Esto nos lleva a reconocer, entonces, la existencia de un conjunto mínimo de goce indispensable, cuya ausencia pone en riesgo el concepto mismo del ser -o saberse- humano.

¹* Docente e Investigadora, Departamento de Derecho- Universidad Nacional del Sur. La presente ponencia se realiza en el marco de la tesis de Maestría en Relaciones Internacionales- IRI.

En este sentido, se refiere que es igual de complejo –y al mismo tiempo igual de simple- intentar definirlos, tanto como lo es tratar de conceptualizar los derechos civiles y políticos (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008: 76).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP



@iriunlp

Ahora bien, pese a la importancia significativa de los DESC, conforme ocurre a nivel internacional, su desarrollo se ha visto retrasado en comparación con el observado para los derechos civiles y políticos²; siendo posible también afirmar que su profundización científica y jurisprudencial resulta en la actualidad menos fecunda.

Dentro de este escaso nivel de desarrollo, incluso algunos DESC han alcanzado un nivel menor de tratamiento doctrinario que otros dentro del mismo grupo. Observamos que el derecho al trabajo, a la educación y a la salud³ han tenido una evolución más profunda en relación con el derecho a la vivienda o a la alimentación⁴, los cuales recién en los últimos años comienzan a vislumbrarse en los textos jurídicos y los estrados judiciales.

Perjudicialmente, siendo parte integrante del grupo de derechos económicos, sociales y culturales -junto al trabajo, la seguridad social, la alimentación, el agua, la salud, la educación, la vida familiar y el acceso a la cultura, entre otros- el derecho a la vivienda adecuada arrastra consigo todas las limitaciones que se perciben en el conjunto. Carbonell (2009: 68-69) describe la relativa al contenido:

Las dificultades de determinación del contenido de los derechos sociales sin duda que existen y sin duda que son un obstáculo que hay que superar para poder hacer plenamente normativos esos derechos, pero no hay que ver en ello un problema insuperable ... La apertura semántica no puede significar, por sí sola, una pérdida de los efectos

2 Salvioli (2004: 102) es consciente del avance menor que han tenido estos derechos en comparación con los civiles y políticos, incluso en el ámbito internacional: “el sistema interamericano no ha sido la excepción a esta regla, debido no tanto a un supuesto vacío normativo, sino más bien a la aplicación por parte de los órganos de protección”.

3 Alguna de las causas que podrían producir estas disparidades es formulada por Eide (2014: 198), quien afirma que en las sociedades modernas, se espera un rol distinto del Estado respecto de la realización del derecho a la alimentación o a la habitación, que respecto del derecho a la salud. En términos económicos, aquéllos son considerados bienes privados, y se entiende que las propias personas deben obtenerlos mediante su propio esfuerzo. En cambio, la salud es visto como un bien público, y por lo tanto, se pretende que el gobierno lo provea (traducción propia). Las diferencias que el autor expone se visualizan en la realidad, en el pensamiento común de las personas, pero esto no condice con las obligaciones que cada nación asume al momento de ratificar un instrumento internacional. Eide (2014: 203-204) sostiene “el derecho a la vivienda implica que el Estado tiene el deber de proteger su acceso de la discriminación y facilitararlo a todas las personas. Así, los derechos humanos convierten a la vivienda en un bien público”- traducción propia.

4 Incluso Leckie (1989: 527) expone que en las últimas décadas más atención se ha puesto en el acceso a la alimentación que en la vivienda. En cualquier caso, entendemos que el derecho a la morada tiene un largo camino por recorrer y requiere de un trabajo profundo y mancomunado para su concretización a nivel local.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

normativos que pueden derivar de los derechos sociales. La determinación del campo semántico de los derechos sirve, entre otras cuestiones, para poder determinar las obligaciones mínimas de los poderes públicos en relación con cada derecho social.

Esta cuestión no es menor ni puramente teórica, lo preocupante de ello es que “la falta de reconocimiento de un contenido constitucional propio de los derechos sociales ha llevado a dejarlos librados a la discrecionalidad de los poderes políticos” (Courtis, 2010: 128). Lo que nos lleva a reflexionar si la ausencia de contenido ha sido realmente una condición inherente, es decir, un impedimento insalvable, o más bien una excusa lo suficientemente “interesante” como para sostener en el tiempo.

Otro punto de desencuentro, en Argentina, está dado por la vinculación histórica de los derechos sociales en general y el derecho a la vivienda en particular, con los beneficios derivados del trabajo, concentrando la protección de un grupo en particular: las personas que laboran en relación de dependencia. Resulta significativo que en la Constitución Nacional “el derecho a la vivienda digna” forme parte del artículo 14 bis, el cual refiere a las prerrogativas de quienes trabajan, a los derechos gremiales y a los derivados de la “seguridad social” (expresión indudablemente relacionada con el sector laboral). Esto deja afuera a todo el resto de la población que no se encuentre en esta situación⁵.

Ahora bien, el derecho a la vivienda adecuada tiene un concepto y contenido propios. Podríamos describirlo como el que tiene toda persona a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Esta definición genérica fue consagrada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante CESCR) en su Observación General Nro. 4 – en adelante OG- (1991) donde entendió que este derecho “no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad” (párr. 7).

⁵ Sobre este punto, Abramovich y Courtis (2006: 44-45) reflexionan: “Es necesario recuperar la vocación de universalidad de los derechos sociales, rompiendo el monopolio de la figura del trabajador asalariado como sujeto de asignación de derechos, y desarrollando técnicas de definición, de asignación, de participación y de garantía que tomen en consideración la situación de los segmentos más necesitados de la población, marginados hoy en día del mercado de trabajo formal”.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP



@iriunlp

La morada constituye un lugar que permite, entre otras cosas, refugiarse de las condiciones climáticas, preservar la vida íntima y familiar. La OG 4 resalta que debe ser adecuada a fin de satisfacer una serie de factores más allá del mero techo. Entre ellos se destacan la seguridad jurídica de la ocupación -incluida una protección legal contra el desalojo⁶-; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura -como el agua potable y prestaciones sanitarias-; la existencia de gastos que sean afrontables; la habitabilidad; la asequibilidad; su localización en un espacio que favorezca el acceso a opciones de empleo, a la atención de la salud y de la educación, entre otros; y la adaptación de la morada a la identidad cultural⁷.

Entendemos que el carácter adecuado de la vivienda brinda un plus particular a la obligación que recae sobre el Estado. Así, no cualquier alojamiento satisface ese criterio, y esto debe ser objeto de control por parte del Poder Judicial en cada demanda que se plantea. A su vez, esa condición repercute en muchos otros derechos, en un adecuado estándar de vida, en un medio ambiente sano y seguro, en la salud de niños y niñas, de personas mayores de edad, en la seguridad, en la propiedad, en la alimentación, entre otros⁸.

En suma, el derecho a la habitación adecuada es un derecho, perteneciente al grupo de los económicos, sociales y culturales y tiene -pese a las críticas en contrario- una definición y contenido específicos, que *ya* han sido determinados por el órgano encargado de interpretar el PIDESC. Pero absorbe los avatares de su origen, y ello pone muchas veces en duda sus niveles de exigibilidad y justiciabilidad.

6 En la OG 7 (1997), el CESCR reafirmó que los desalojos forzados son prima facie incompatibles con los requisitos del PIDESC para satisfacer el derecho a una vivienda adecuada y que “los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda” (párr. 16).

7 CESCR, OG 4 (1991), párr. 8. Para un desarrollo doctrinario sobre el carácter adecuado de este derecho, consultar Leckie (1992: 4-5).

8 Para un desarrollo profundizado de los derechos vinculados, consultar National Law Center on Homelessness & Poverty (NLCHP) (2011: 19).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

Los Estados deben adoptar sin demora y en parámetros de progresividad, todas las medidas a su alcance disponibles para lograr el acceso de todas las personas a una vivienda adecuada, no siendo esta obligación meramente programática. Sin embargo, que se trate de un DESC ha motivado la creencia de que las obligaciones a las que se han comprometido son de menor entidad que las que acarrear los derechos civiles y políticos. Más allá de las posiciones encontradas que sobre el punto pueden existir, lo cierto es que cuando se abordan cuestiones de discriminación estos diversos parámetros se desvanecen.

3. El principio de no discriminación y la adopción de medidas positivas en torno a personas especialmente protegidas.

Como ocurre con cualquier derecho humano, la titularidad recae en la persona humana, en todas y en cada una de ellas. Hemos siempre estudiado que estas prerrogativas se ejercen por cada individuo, sin más fundamento que por el solo hecho de ser persona, en igualdad y dignidad.

Ahora esta igualdad, muchas veces se ve distorsionada en la práctica por diversas situaciones que fijan un disfrute de esos derechos en cabeza sólo de determinadas personas. Para romper con ese desequilibrio, se consagra el principio de no discriminación, un vector que atraviesa en general todo el ámbito de los derechos humanos y de manera específica, el derecho a la vivienda adecuada- y el cual, a esta altura de la evolución del sistema, es considerado por la comunidad internacional como norma de *ius cogens*.

Al momento de ejercer este derecho, existen personas, grupos e incluso colectivos que son injustamente discriminados. Entre los que podemos mencionar personas con discapacidad, que requieren una adecuación de la morada, mujeres, niños y niñas, personas de edad mayor, personas enfermas, aquéllas que requieren acceso a la tierra para mantener su modo de vida, como las poblaciones indígenas, las personas que viven en la pobreza (sea en las ciudades o en zonas rurales) y las que no tienen techo, las que se encuentran en movimiento (refugiadas, solicitantes de asilo,



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

inmigrantes, incluyendo trabajadores y trabajadoras) o las que viven en instituciones públicas (privadas de la libertad o en hospitales), quienes bajo la guarda del Estado también son destinatarias y requerirían de un análisis de estos aspectos del derecho en el particular mundo del contexto de encierro.

Incluso muchas de ellas sufren dimensiones multiplicadas de discriminación. Pensemos en una mujer indígena pobre, o en un inmigrante enfermo, o en un niño con discapacidad. Como veremos a continuación, los casos de discriminación han llamado la atención de los órganos internacionales, solicitando en ellos la aplicación de los principios de no discriminación y la adopción de medidas positivas para reducir esta desigualdad en el ámbito incluso específico del derecho a la vivienda adecuada.

Por tales motivos, uno de los primeros estándares genéricos que podemos extraer de la copiosa producción universal es el siguiente: *el disfrute del derecho a la vivienda adecuada no debe estar sujeto a ninguna discriminación basada en raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición. Esta obligación es, para los Estados, inmediata.*

La primera parte de este postulado fue afirmado por el CESCR en su OG 4 (párr. 6) y el carácter inmediato surge de la OG 3 (párr. 4) de dicho órgano. Como fuentes convencionales, debemos lógicamente mencionar la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial por medio de la cual los Estados se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas, particularmente en el goce del derecho a la vivienda (art. 5 e) iii)), y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que de manera similar se expide en torno a las mujeres de zonas rurales (art. 14, párr. 2 h).

El CESCR también recoge el principio de no discriminación cuando establece que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos (OG 4, párr. 7). Sobre este punto, se ha dispuesto que los Estados deben contrarrestar la



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

exclusión social y marginalización de las personas que sufren discriminación sobre la base de múltiples razones⁹.

Las Directrices de Maastricht, por su parte, lo ilustran enumerando que constituye una violación del Pacto cualquier tipo de discriminación fundada en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición cuyo objeto o resultado sea invalidar o menoscabar el goce o ejercicio en pie de igualdad de los derechos económicos, sociales y culturales (párr. 11). Previamente, los Principios de Limburgo establecieron que los motivos que menciona el Pacto en su artículo 2.2 no eran exhaustivos (Principio 36)¹⁰. Estos destacan que se trata de una obligación de cumplimiento inmediato y que requiere de una garantía explícita por parte de cada Estado, siendo además, conveniente que esto sea sujeto a la revisión judicial y a otros recursos procesales (Principio 35). En esta línea, determinan que al ratificar el Pacto, los Estados eliminarán de jure la discriminación mediante la abolición inmediata de toda legislación, regulación y práctica discriminatoria (incluyendo acciones de omisión y comisión) que afectan el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (Principio 37).

Asimismo, el CESCR expresa la necesidad de erradicar tanto la discriminación formal como la sustancial, para que el Estado pueda garantizar el ejercicio sin discriminación de los derechos recogidos en el PIDESC. En el primer caso, afirma, es necesario que la legislación no discrimine por ningún motivo prohibido y en el segundo, el Estado debe adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación de fondo. Por ejemplo, asegurar que todas las personas tengan igual acceso a una vivienda adecuada ayudará a superar la discriminación de que son objeto las mujeres, niñas y personas que viven en asentamientos informales y zonas rurales (OG 20, párr. 8). El órgano agrega que la discriminación puede darse también en el sector privado, por ejemplo, propietarios de

⁹ Esto es expresado en las siguientes resoluciones: E/CN.4/RES/2001/28 párr. b.i; E/CN.4/RES/2002/21, párr. 10.e; E/CN.4/RES/2003/27, párr. 11.b; E/CN.4/RES/2004/21, párr. 3.d y A/HRC/RES/6/27, párr. 4.d.

¹⁰ Referencias similares encontramos en A/HRC/RES/6/27, párr. 4.a.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

viviendas privadas, proveedores de crédito o proveedores de viviendas públicas que se niegan directa o indirectamente el acceso a una vivienda o a hipotecas por motivos de etnia, estado civil, discapacidad u orientación sexual. Deben los Estados, entonces, aprobar medidas para velar por que los individuos y entidades no apliquen los motivos de discriminación en la esfera privada (OG 20, párr. 11)¹¹.

La Relatora Especial sobre vivienda ha considerado que la discriminación en la esfera de la vivienda adecuada puede ser el resultado de leyes, políticas y medidas discriminatorias; reglamentos de zonificación inadecuados; formulación de políticas excluyentes; exclusión de los subsidios de vivienda; denegación de la seguridad de la tenencia; falta de acceso al crédito; participación limitada en los procesos de adopción de decisiones relacionados con la vivienda; o falta de protección contra las prácticas discriminatorias de entidades privadas. Además, que las prácticas de otorgamiento de préstamos pueden discriminar contra determinados grupos como los nómadas, las minorías, los migrantes y las mujeres (A/HRC/10/7 párr. 60).

Años más tarde, dicha Relatoría recomendó que las estrategias dirigidas a tratar las violaciones del derecho a una vivienda adecuada, para que sean eficaces, deben enmarcarse en el derecho a la igualdad y ocuparse de los modelos sistémicos de discriminación y desigualdad que privan a determinados grupos del disfrute de ese derecho en condiciones de igualdad (A/69/274, párr. 37).

Además, se ha hecho referencia a la necesidad de que las medidas adoptadas por los Estados estén orientadas a la promoción del acceso igualitario a una vivienda asequible y a la tierra y a servicios esenciales para la realización del derecho a la vivienda, incluyendo el agua potable, electricidad, sanidad y evitar políticas y programas que promuevan acceso discriminatorio a dichos servicios¹².

11 Los Principios de Limburgo, también aclaran que el artículo 2.2 exige que los Estados Partes prohíban que particulares y entidades privadas practiquen la discriminación en cualquier esfera de la vida pública (Principio 40).

12 Lo hemos registrado en A/CONF.189/9, párr. 16 c. y A/HRC/RES/6/27, párr. 4.h.; A/HRC/7/16, párr. 101.b En sentido similar, años antes se destacaba la igualdad de trato en materia de vivienda en HS/C/17/INF.6, párr. 16.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

En otras palabras, los Estados deben asegurar la observancia de todos los estándares legales nacionales obligatorios en el área de vivienda sin distinción de ningún tipo¹³.

Asimismo, la obligación de no discriminación que implica un trato igualitario se extiende:

a la adopción de medidas especiales- incluyendo medidas legislativas y políticas diferenciales- para las mujeres y en resguardo de grupos en situación de vulnerabilidad y de sectores históricamente desprotegidos, tales como los ancianos/as, niños/as, personas con discapacidad física, enfermos/as terminales, personas con problemas médicos persistentes, personas que padecen de enfermedades mentales, víctimas de desastres naturales, personas que viven en zonas riesgosas, refugiados, comunidades indígenas o los grupos bajo condiciones de pobreza extrema (Declaración de Quito, párr. 29.a)¹⁴.

Esta enumeración no es taxativa, se ha mencionado también la necesidad de proteger mediante la igualdad de derechos formal y sustantiva en relación con el respeto del derecho a la vivienda, además de los mencionados, a las personas sin hogar, las personas que residen permanentemente en las calles, habitantes de asentamientos informales, las víctimas de desalojos, demoliciones, dependientes, familias, mujeres, niños y niñas, trabajadores y trabajadoras migrantes, personas en busca de asilo, personas internamente desplazadas, minorías sexuales, personas que retornan a sus lugares después de haber estado como refugiadas o desplazadas, personas con ingresos bajos, nómades, personas que viajan, personas sin residencia permanente (Roma), víctimas de guerras y conflictos armados y poblaciones ocupadas (personas pertenecientes a un territorio ocupado por otro Estado) (HS/C/17/INF.6, párr. 16)¹⁵.

13 E/CN.4/RES/2001/28, párr. b; Reiterado en E/CN.4/RES/2002/21; E/CN.4/RES/2003/27, párr. 11 b y E/CN.4/RES/2004/21, párr. 3 b y d.

14 Ya previamente los Principios de Limburgo habían expresado que “No se considerará como discriminación la adopción de medidas especiales cuyo único fin sea asegurar el progreso adecuado de determinados grupos o individuos que requieren de la protección que sea necesaria para garantizar a dichos grupos o individuos igualdad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, siempre que dichas medidas no resulten en el mantenimiento de derechos separados para distintos grupos y que las mismas no sigan vigentes después de lograr los objetivos planteados” (Principio 39).

15 Los Principios de Limburgo coinciden manifestando que se debería poner fin con toda la rapidez posible a cualquier discriminación de facto que resulte de una desigualdad en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales debido a una escasez de recursos u otros factores (Principio 38).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

En tal sentido, se recomienda a los Estados tomar acciones que disminuyan, eliminen o compensen condiciones que ayuden o causen perpetuar la discriminación en la realización y mantenimiento del derecho a la vivienda adecuada¹⁶. Se establece a su vez que los Estados deben adoptar medidas que aseguren que los préstamos y financiamientos de vivienda sean accesibles a todas las personas sin discriminación (A/CONF.189/9, párr. 16.j).

Otras cuestiones vinculadas a la no discriminación determinan que los Estados adopten medidas que aseguren que no se establecen políticas de vivienda y planificación con patrones residenciales basados en diferencias raciales, de color o de origen étnico. Se ha dicho en este punto, que es esencial que en la formulación e implementación de estos planes, el derecho a la participación, incluyendo procesos de presupuesto participativo, sea asegurado sobre la base de la no discriminación e igualdad (A/CONF.189/9, párr. 16.k)¹⁷.

Específicamente sobre la materia, la Relatora Especial sobre vivienda ha dicho que hay varios principios claves de la no discriminación y la igualdad en el contexto de los derechos económicos y sociales y el derecho internacional de los derechos humanos que son especialmente relevantes para el disfrute del derecho a una vivienda adecuada: a) la discriminación está prohibida ya sea de manera directa (por ejemplo, una ley o política que impida a las mujeres conseguir préstamos para adquirir una vivienda) o indirecta (por ejemplo, para conceder un crédito destinado a la compra de una vivienda, un banco exige que los prestatarios cuenten con referencias laborales concretas o garantías que muchas mujeres y migrantes, en particular si están indocumentados, no pueden proporcionar); b) los análisis de la discriminación deberían centrarse en el efecto de una ley o política y no en su intención; y c) la discriminación y la desigualdad pueden producirse por igual tanto en la esfera pública como en la privada y los Estados tienen la obligación de evitar esta discriminación y de proporcionar recursos ante esta, independientemente de dónde se produzca

¹⁶ Algunas de las resoluciones ya analizadas lo disponen: HS/C/16/2/Add.2, párr.8; y A/CONF.189/9, párr. 16.d. En sentido similar, A/69/274, párr. 38. En esta resolución, la Relatora Especial sobre vivienda destaca que la igualdad y la no discriminación son cuestiones intersectoriales que se aplican a todos los derechos humanos y que se necesitan medidas concretas, deliberadas y específicas para asegurar la erradicación de cualquier tipo de discriminación.

¹⁷ Esto lo observamos por ejemplo, en las recomendaciones efectuadas por el CESCR a Eslovenia (E/C.12/SVN/CO/2, párr. 21) a fin de tomar medidas efectivas para cesar la segregación de los asentamientos romaníes a determinadas áreas.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

(A/69/274, párr. 44). Agregó además, que los modelos de desigualdad y exclusión que prevalecen en esa esfera suelen estar unidos a formas de discriminación indirecta y no intencionada, a la incapacidad de dar cabida a las necesidades de varios grupos marginados y a la atención insuficiente que se presta a las obligaciones relacionadas con la igualdad sustantiva (párr. 47).

En relación con Argentina, la experta recomienda la derogación de toda norma que discrimine en materia de adjudicación de vivienda social, incluyendo la discriminación con raíz en la ocupación irregular de vivienda (A/HRC/19/53/Add.1, párr. 64).

Debemos también mencionar que otro órgano que se ha encargado de analizar la discriminación en materia de vivienda es el CERD. La prohibición de segregación racial ha tenido por parte de este Comité en su OG 19 un gran desarrollo, entendiendo que los Estados se encuentran obligados a prevenir, prohibir y erradicar cualquier práctica de segregación racial en los territorios bajo su jurisdicción (párr. 1).

El Comité destacó que si bien algunas condiciones de la segregación racial han sido creadas por políticas del gobierno, otras son consecuencias no intencionadas de las acciones privadas y los Estados deben esforzarse por erradicarlas (párr. 3 y 4). Por ejemplo, en muchas ciudades la estructura de las zonas residenciales está influida por las diferencias de ingresos de los grupos, que en ocasiones se combinan con diferencias de raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico, de modo que los habitantes pueden ser estigmatizados (párr. 3).

Recordemos además, que la segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos exhortó a todos los gobiernos a que adopten medidas inmediatas y elaboren políticas firmes para prevenir y combatir todas las formas de racismo, xenofobia o manifestaciones análogas de intolerancia, de ser necesario mediante la promulgación de leyes apropiadas, incluidas medidas penales, y a través de la creación de instituciones nacionales para combatir tales fenómenos (Declaración y Programa de Acción de Viena, párr. 20).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

En varias Observaciones finales, el CDESCR ha mostrado su preocupación por prácticas discriminatorias y marginación que se manifiesta en el ámbito de la vivienda, recomendando combatir las. Aquí citamos a Uruguay (E/C.12/URY/CO/3.4, párr. 7), Guatemala (E/C.12/GTM/CO/3, párr. 9) o bien a Nepal, respecto de quien expresó su preocupación por la discriminación basada en la casta que sufren los *dalit* (E/C.12/NPL/CO/3, párr. 11).

Lo mismo ha hecho el CERD en referencia a, por ejemplo, Dinamarca (CERD/C/DNK/CO/20-21, párr. 13), en donde manifestó preocupación porque las personas con apellido de Medio Oriente se ven obligadas a enviar un 27% más de solicitudes que las personas con un apellido danés para recibir una respuesta positiva en el mercado privado de alquiler de viviendas. Recomendó allí evaluar la política de lucha contra la segregación en materia de vivienda a fin de evitar una discriminación indirecta no deseada.

4. Algunos colectivos y grupos especialmente protegidos por el principio de no discriminación.

Si bien encontramos una detallada enumeración de colectivos y grupos especialmente considerados por el sistema universal al momento de plantear las obligaciones estatales en materia de protección del derecho a la vivienda adecuada, haremos aquí alusión a algunos aspectos de dos en particular: la mujer y niños, niñas y adolescentes.

a. Mujer.

Respecto de la mujer, elaboramos el siguiente estándar internacional: *Los Estados deben tomar las medidas necesarias para eliminar la desigualdad que aún existe entre mujeres y hombres en el acceso a la vivienda. Es necesario que adopten una perspectiva de género en la protección del derecho, que se refleje en políticas, programas, leyes y recursos judiciales. Los intereses y necesidades de las mujeres deben estar representados, posibilitando además su plena participación. Los grupos de mujeres expuestos a múltiples formas de discriminación requieren de*



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

una especial atención y existen ciertos temas que merecen un tratamiento serio en relación con la vivienda, tales como la violencia de género.

Con gran criterio, la Relatora Especial sobre vivienda sugería en uno de sus informes que los elementos integrantes de una vivienda adecuada debían ser vistos en perspectiva de género. Esto implica tener en cuenta las perspectivas de la mujer en relación con la disponibilidad de servicios, materiales, infraestructura –ya que la mujer suele pasar aun hoy más tiempo en la vivienda y carga de hecho con mayores tareas dentro del hogar-, la ubicación, la asequibilidad –que con razón, entiende no es un concepto neutro, porque no perciben los mismos salarios las mujeres que los hombres-, la habitabilidad, -que se ha relacionado con la violencia dentro del hogar, siendo que la vivienda entonces, debe ser segura para ella-, la accesibilidad, -que requiere de políticas y leyes que reflejen las necesidades de las mujeres que pueden estar especialmente desfavorecidas- y la adecuación cultural, en el sentido de que las mujeres deben participar en el armado de la identidad cultural y adoptar decisiones de lo que una vivienda adecuada significa para ella (A/HRC/19/53, párr. 38, 43, 45, 47, 50, 70 y 71)¹⁸.

Y es además contundente la apreciación del Relator Especial sobre vivienda cuando afirma que “en toda violación de derechos humanos hay un aspecto relacionado con el género” y que esto es especialmente cierto en el caso de la violación del derecho a la vivienda. El acceso y el control sobre la tierra, la propiedad y la vivienda son esenciales para la seguridad económica y física de la mujer en su lucha por la igualdad de géneros (CN.4/2001/51, párr. 66).

La cuestión de la participación ha sido reiterada en varias resoluciones, en cuanto a la importancia de que las mujeres participen en condiciones de igualdad en la elaboración de políticas, programas y proyectos de vivienda¹⁹.

¹⁸ Esto es acertadamente reflejado en el Informe del Relator Especial sobre vivienda, quien menciona que cualquier medida debe tomar en consideración el vínculo intrínseco que existe entre la mujer y su familia y descendientes. Debe analizar el contexto y las condiciones de vivienda y vida de la comunidad en la que la mujer vive y la de su familia. Los cortes en las redes de la comunidad, como puede ser el resultado de un desalojo forzado, afectan en particular a la mujer. El impacto de la vivienda inadecuada o de las condiciones de vida o de no tener hogar sus hijos o hijas deviene igualmente importante para sus madres (E/CN.4/2003/55, párr. 23).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP



@iriunlp

Cabe destacar que la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos dispone:

Todos los países, en particular los países en desarrollo, deben crear condiciones que permitan la integración plena de las mujeres en las actividades políticas, económicas y sociales, especialmente en las propuestas de planificación y ejecución de los asentamientos humanos y en todas las actividades conexas, sobre la base de la igualdad de derechos, a fin de lograr una utilización eficaz y plena de los recursos humanos disponibles (párr. II.18).

En esa misma idea, se ha expresado que los intereses y capacidades de la mujer deben estar representados adecuadamente en la formulación de la política de asentamientos humanos y en los mecanismos de gobierno que se empleen en todos los niveles para aplicar políticas, programas y proyectos de vivienda (A/RES/43/181).

Respecto de Argentina, la CEDAW (CEDAW/C/ARG/CO/6) ha justamente observado que no se ha incorporado plenamente una perspectiva de género en el diseño y la aplicación de las políticas encaminadas a reducir el problema de la escasez de vivienda” (párr. 19) instando al Estado a que asegure su incorporación (párr. 20).

En esta misma línea, la Plataforma de Acción de Beijing sugiere a los Estados a que eliminen todos los obstáculos que impiden que la mujer obtenga viviendas a precios razonables y acceda a las tierras (párr. 58.m), y a que realicen 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).

En cuanto a las estrategias nacionales de vivienda, se ha solicitado a los Estados a que adopten o fortalezcan planes integrados que se basen en el planteamiento facilitador y en los principios de sostenibilidad social, económica y ambiental y a que examinen dichas estrategias regularmente con miras a velar por el mejoramiento de las condiciones de vida, particularmente de las mujeres²⁰. Se ha hablado de la necesidad de que se asegure que estrategias y objetivos mencionados en numerosos

19 A/RES/43/181; Declaración y Programa de acción de Viena, párr. 36; A/HRC/19/53, párr. 63.e.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

instrumentos legales son realizados y que se les otorga derechos sustantivos más que ilusorios en relación con la vivienda²¹.

Por otra parte, la Declaración de Quito abordó el tratamiento de la discriminación y afirmó que la obligación estatal de no discriminación en materia de DESC se extiende a la adopción de medidas positivas para las mujeres (párr. 29.a). Como también numerosas resoluciones han distinguido que la discriminación en la ley en contra de las mujeres en relación con el acceso y la seguridad de la tierra, la propiedad y la vivienda y el financiamiento de la tierra, propiedad y vivienda, constituye una violación de los derechos de la mujer a la protección contra la discriminación²².

También se ha abordado la necesidad de que el Estado tome medidas para incidir en la transformación de las costumbres y tradiciones que discriminan en contra de la mujer y le deniegan un derecho completo e igualitario a la propiedad de las tierras y otras propiedades y el derecho a la vivienda²³. A este efecto, el Estado debe combatir las actitudes discriminatorias existentes en la

20 A/RES/48/178, párr. 2; Los Principios de Montreal han destacado la necesidad de que los Estados aseguren que exista un sistema nacional de mecanismos e instituciones que apoyen el desarrollo de estrategias, planes y políticas específicamente diseñadas para garantizar el goce y ejercicio por las mujeres de los DESC en igualdad de condiciones (principio 32) y dichas instituciones y mecanismos deben contar con recursos financieros y físicos suficientes (principio 33) La cuestión de los recursos financieros y humanos suficientes es recogida en el Informe de la Relatora Especial sobre vivienda A/HRC/19/53, párr. 63.f.

21 E/CN.4/2003/55, párr. 20; Los Principios de Montreal hacen alusión a la necesidad de que los Estados deben asegurar que el derecho a no sufrir discriminación y el derecho a la igualdad se interpreten de manera sustantiva y no formal (Principio 17). En sentido similar, E/CN.4/2005/43 párr. 62 y A/69/274, párr. 45. Se expresa esta circunstancia además diciendo que esto supone reconocer que los grupos vulnerables se encuentran en una situación diferente, que sus diferencias deben tener cabida en las leyes, políticas y programas, y que los Estados y otros agentes tienen la obligación positiva de abordar y remediar los modelos sistémicos de desigualdad.

22 Entre otras, E/CN.4/Sub.2/RES/1998/15, párr. 1; E/CN.4/Sub.2/RES/1999/15, párr. 1, la cual asimismo destaca la necesidad de tomar medidas para modificar o repeler leyes y políticas que inhiban los derechos económicos de la mujer y su derecho al desarrollo, especialmente leyes discriminatorias en cuanto a la tierra, propiedad, vivienda e igualdad de acceso (párr. 4); E/CN.4/RES/2000/13, párr. 1 a 6; E/CN.4/RES/2001/34; E/CN.4/RES/2002/49, párr. 3; E/CN.4/RES/2003/22, párr. 3; E/CN.4/RES/2005/25, párr. 6; E/CN.4/Sub.2/RES/1998/15, párr. 1.

23 Declaración y Programa de acción de Viena, párr. 38; E/CN.4/Sub.2/RES/1999/15, párr. 4; A/CONF.189/9, párr. 16.e; E/CN.4/RES/2003/22, párr. 5; E/CN.4/2003/55, párr. 21.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

sociedad mediante campañas en los medios de comunicación, educación pública y divulgación, y debates sobre estas cuestiones en foros públicos²⁴.

Los Principios de Montreal determinan que los derechos de las mujeres a la no-discriminación y a la igualdad imponen sobre los Estados cuatro obligaciones específicas: respetar, proteger, cumplir y promover el goce y ejercicio por las mujeres de sus derechos económicos, sociales y culturales en igualdad de condiciones. Estas cuatro obligaciones son indivisibles e interdependientes y tienen que ser aplicadas por los Estados de manera simultánea e inmediata (Principio 15). Además, establecieron que los Estados deben revocar de inmediato las leyes y políticas que son directa o indirectamente discriminatorias; también deben garantizar los derechos de las mujeres a la no-discriminación y a la igualdad en el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, a través de la implementación de legislación doméstica apropiada, como constituciones y leyes sobre derechos humanos, así como de la interpretación del derecho consuetudinario. Los Estados están obligados a regular la conducta de terceros, como empleadores, propietarios y proveedores de servicios. Y a diseñar e implementar políticas y programas para dar pleno efecto a los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. Estas acciones pueden incluir la adopción de medidas especiales temporales que aceleren el avance de las mujeres hacia el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en igualdad de condiciones, la revisión de los presupuestos tomando en cuenta la dimensión de género y la asignación de recursos incorporando criterios de género (Principio 17)²⁵.

Como se ve, la discriminación puede provenir también de actos de particulares. En este punto, la CEDAW ha considerado que la obligación del Estado de impedir las formas de discriminación contra la mujer también incluye acciones indirectas causadas por actores privados. Y por ello, entre

24 E/CN.4/Sub.2/RES/1998/15, párr. 3; HSP/GC/RES/19/16, párr. 5; A/HRC/19/53, párr. 72.

25 Reiterado en HSP/GC/RES/20/7, párr. 4. La necesidad de revisión y reforma de leyes para asegurar la igualdad de derechos a la tierra y el derecho a la vivienda adecuada es recogido también en E/CN.4/Sub.2/RES/1997/19, párr. 2; E/CN.4/Sub.2/RES/1998/15, párr. 2; E/CN.4/RES/2000/13, párr. 5; E/CN.4/RES/2002/49, párr. 4; E/CN.4/2003/55, párr. 21; E/CN.4/RES/2003/22, párr. 4; E/CN.4/RES/2005/25, párr. 4; E/CN.4/2006/41, párr. 83; A/HRC/19/53, párr. 65; A/HRC/RES/6/27, párr. 4.a.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

las medidas apropiadas que los Estados partes están obligados a adoptar figuran la regulación de sus actividades en cuanto a las políticas y prácticas en materia de vivienda (RG 28, párr. 13).

Los Estados deberían garantizar igual capacidad jurídica formal y de hecho en materia de propiedad y gestión de bienes. Tras la disolución del matrimonio, para lograr una igualdad tanto formal como sustantiva, se alienta a los Estados a que prevean una vivienda adecuada para sustituir el uso de la casa familiar (CEDAW, RG 29, párr. 47)²⁶.

Por otra parte, respecto a la justiciabilidad, en los Principios de Montreal se ratificó que los derechos de las mujeres a la no-discriminación y a la igualdad son justiciables ante las entidades judiciales²⁷ y que se trata de una obligación estatal inmediata²⁸.

En este orden de ideas, la Relatora Especial sobre vivienda ha enunciado que los Estados deben velar por que las mujeres puedan recurrir a la vía judicial para obtener reparación cuando se viole su derecho a una vivienda adecuada (E/CN.4/2006/41, párr. 83.f). Así también, que los Estados deben garantizar que las mujeres tengan acceso a una asistencia jurídica asequible o gratuita, que pueda ayudarlas a acudir ante la justicia cuando se haya violado su derecho a una vivienda adecuada (A/HRC/19/53, párr. 74).

Otra cuestión indispensable dentro del derecho a la vivienda adecuada, y ya adelantada en el análisis de este estándar, surge de la relación intrínseca que hay con la problemática de la violencia de género. Varias resoluciones han hecho hincapié en la necesidad de atender las demandas de las mujeres, especialmente las que son o han sido víctimas de actos de violencia, las que viven en la pobreza y las jefas de hogar (A/HRC/RES/6/27, párr. 4.h). Se ha expresado, además, que los

²⁶ Esta circunstancia es señalada por el Informe de la Relatora Especial sobre vivienda (A/HRC/19/53, párr. 64).

²⁷ Principios De Montreal (Principio 13), mencionando también que “cuando ocurra una violación del derecho a la no – discriminación o del derecho al goce por las mujeres en igualdad de condiciones, de sus DESC, los Estados deben proporcionar uno o varios de los recursos que se presentan en la siguiente lista: compensación,, reparación, restitución, rehabilitación, garantías de no repetición, declaraciones, disculpa pública, programas educativos, reparación social, programas de prevención, revisión de políticas, programas de implementación y otros recursos efectivos y apropiados” (Principio 34).

²⁸ Principios De Montreal (Principio 14); reiterado en E/CN.4/2005/43, párr. 62.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP



@iriunlp

Estados deben asegurar que las mujeres puedan tener acceso a refugios temporales y apropiados y a una vivienda adecuada durante períodos más largos para que no se vean obligadas a vivir en situaciones de violencia y puedan así tener acceso a una vivienda adecuada²⁹. Los Estados deben incluir disposiciones contra la violencia en la legislación y las políticas relativas a la vivienda y velar por que en las leyes sobre la violencia doméstica figuren disposiciones destinadas a proteger el derecho de la mujer a una vivienda adecuada³⁰.

Asimismo, se ha mencionado que la falta de una vivienda adecuada puede hacer a las mujeres más vulnerables ante diversas formas de violencia y, a la inversa, la violencia contra las mujeres puede conducir a la violación del derecho a de la mujer a una vivienda adecuada³¹. En este punto, es importante destacar que algunas de las asunciones culturales más arraigadas violentan el derecho de la mujer al disfrute del derecho a una vivienda adecuada, como la necesidad de irse de un hogar violento en vez de intentar eliminar el foco de violencia que lo genera (E/CN.4/2005/48, párr. 48).

La Relatoría Especial sobre vivienda ha efectuado recomendaciones en relación con la violencia doméstica, advirtiendo a los Estados la importancia de elaborar políticas y legislación respetuosas de las cuestiones de género, teniendo en cuenta la situación de los grupos de mujeres particularmente expuestas a quedarse sin hogar, actuar con la debida diligencia para prevenir y castigar los actos de violencia, ya que esa violencia guarda relación con el acceso de la mujer a una vivienda adecuada, asegurar que las mujeres puedan tener acceso a refugios temporales y apropiados y a una vivienda adecuada durante períodos más largos para que no se vean obligadas a vivir en situaciones de violencia y puedan así tener acceso a una vivienda adecuada y velar por que las mujeres puedan recurrir judicialmente a obtener una reparación en caso de violación del derecho analizado (E/CN.4/2006/118, párr. 83) .

29 E/CN.4/2005/43, párr. 45; E/CN.4/2006/41, párr. 83.e.

30 Declaración y Programa de Acción de Viena, párr. 38; E/CN.4/2005/43, párr. 46; HSP/GC/RES/20/7, párr. 2; E/CN.4/2006/41, párr. 83.g.

31 E/CN.4/2005/43, párr. 42; A/HRC/11/6/Add.6, párr. 81; E/CN.4/2006/118, párr. 32.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

Se ha manifestado también que los Estados deben garantizar que las fuerzas policiales que actúan a nivel local reciban un apoyo adecuado para ayudar a las mujeres víctimas de la apropiación de bienes y de la violencia doméstica, incluidas la expulsión del hogar de quienes perpetran esos actos y la recuperación de los bienes robados. Los Estados también deben garantizar que los refugios de emergencia estén a disposición de las mujeres y sean accesibles para ellas, y que las mujeres víctimas de la violencia doméstica puedan concretamente beneficiarse de los programas de vivienda de transición y de viviendas sociales (A/HRC/19/53, párr. 67).

b. Niños, Niñas y adolescentes.

Respecto de este grupo, consideramos a partir de las fuentes internacionales, el siguiente estándar: *la niñez ha de ser especialmente protegida en la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada y ha de atenderse a su interés superior. El Estado está obligado a proveerles asistencia cuando los padres no puedan hacerlo por sus propios medios. La falta de vivienda adecuada constituye un acto de violencia.*

En todas las medidas concernientes a niños y niñas deberá tenerse en cuenta de manera primordial su interés superior. Esto ha sido afirmado por el Comité de los Derechos del Niño y la Niña, destacando que el término “medida” incluye no solo decisiones, sino también todos los actos, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas (OG 14, párr. 17)³² y la pasividad o inactividad o las omisiones, por ejemplo, cuando las autoridades de bienestar social no toman medidas para proteger a los niños y niñas del abandono o los malos tratos (OG 14, párr. 18). Además, la obligación jurídica se aplica tanto a decisiones que vayan dirigidas a niños y niñas como a aquéllas que repercutan en ellos en particular (OG 14, párr. 19), como puede ser el caso de la vivienda.

32 El propio CESCR ha establecido que debe garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los niños y niñas (OG 4, párr. 7.e).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

El CRC agrega en la OG 7 que las medidas sobre vivienda adecuada, que repercuten indirectamente en ellos, deben tener en cuenta el interés superior del niño y la niña (párr. 13.b), porque la realización de sus derechos depende del bienestar y de los recursos que tengan quienes se encuentran a su cuidado, de modo que al Estado corresponde efectuar intervenciones que repercutan indirectamente en la capacidad de los padres para promover el interés superior de aquéllos- por ejemplo, en materia de vivienda adecuada (párr. 20.a). Cabe destacar que el interés superior es flexible y adaptable y ha de tener en cuenta las circunstancias de cada niño o niña en concreto (OG 14, párr. 32).

En este sentido, conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña (art. 27),

los Estados Partes convienen en adoptar medidas adecuadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad al derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. También convienen, en caso necesario, en proporcionar asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Además, se ha contemplado la necesidad de que los Estados:

apliquen políticas de apoyo a la familia para facilitar el cumplimiento de los deberes que incumben a esta en relación con el niño y promover el derecho del niño a mantener una relación con el padre y la madre. Estas políticas deberían afrontar las causas fundamentales del abandono de niños, la renuncia a su guarda y la separación de un niño de su familia garantizando, entre otras cosas, ... el acceso a una vivienda adecuada ... (A/RES/64/142, párr. 31).

Así también, se ha vinculado por el Comité el derecho a la vivienda adecuada con el derecho a la salud de niños y niñas, haciendo un llamamiento a los Estados a que se adopten medidas:

para hacer frente a los peligros y riesgos que la contaminación del medio ambiente local plantea a la salud infantil en todos los entornos. Para su crianza y desarrollo en condiciones sanas son fundamentales viviendas adecuadas que incluyan instalaciones para preparar alimentos exentas de peligro, un entorno sin humos, ventilación apropiada, la gestión eficaz de los desechos y la eliminación de los desperdicios de las viviendas y sus inmediaciones, la ausencia de moho y otras sustancias tóxicas y la higiene familia (OG 15, párr. 49).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

De manera similar, los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos declaran que:

Los Estados deben asegurar que todos los niños tengan igual acceso a los servicios básicos, también dentro del hogar. Como mínimo, los niños tienen derecho a un conjunto de servicios sociales básicos que comprende ... una vivienda, agua potable y saneamiento ... para que puedan crecer y desarrollar todo su potencial (A/HRC/21/39, párrafos 32 a 35).

Por otra parte, el CRC destaca el derecho de todo niño o niña a no ser objeto de ninguna forma de violencia; toda forma en este sentido, resulta inaceptable (OG 13, párr. 17). Siendo entonces necesaria la definición jurídica clara de las distintas formas de violencia del art. 19 (OG 13, párr. 18), encontramos que abarca “el descuido o trato negligente”, es decir, no atender las necesidades físicas y psicológicas del niño o niña, y esto también incluye el descuido físico cuando se desatienden sus necesidades básicas, por ejemplo de vivienda adecuada (OG 13, párr. 20.a). De modo que el Comité entiende que la falta de vivienda adecuada constituye una forma de violencia contra la niñez y como toda práctica violenta, debe ser eliminada.

La Declaración de Quito dispone que la obligación del Estado de no discriminación en materia de DESC se extiende a la adopción de medidas especiales- incluyendo medidas legislativas y políticas diferenciales- para las niñas y niños (párr. 29.a).

En este sentido, el Relator Especial sobre vivienda recomienda a los Estados asegurar que ningún niño o niña será sujeto a discriminación en materia de vivienda sobre la base del origen racial, color, nacionalidad u origen étnico, sexo, propiedad u otros estatus, de sus padres y que especial asistencia se dará a niños y niñas viviendo en la calle y aquellos temporaria o permanentemente privados de un ambiente familiar³³.

En relación con Argentina, el Comité de los Derechos del Niño (y de la Niña), en referencia al principio de no discriminación le expresó su preocupación por que el mismo “no se aplique plenamente a los niños que viven en la pobreza y a los niños de la calle (entre otros grupos)”

³³ A/CONF.189/9, párr. 16.g; E/CN.4/2002/59 & Corr.1, párr. 43.h; A/HRC/RES/6/27, párr. 4.a.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

(CRC/C/715/Add. 18, párr. 29). En un informe posterior, el Comité enfatizó su preocupación por “la estigmatización y discriminación de que son víctimas los adolescentes que viven en la pobreza en centros urbanos o en situación de calle en el país” (CRC/C/ARG/CO/3-4, párr. 31). Por lo que instó al país a redoblar esfuerzos tendientes a luchar contra “la estigmatización y discriminación de que son víctimas los adolescentes que viven en la pobreza en centros urbanos o en situación de calle y los niños de origen migrante” (párr. 32b).

Sin perjuicio de que, como advertíamos, la producción internacional ha hecho referencia a muchos otros grupos que requieren especial atención, entendemos estos dos son lo suficientemente significativos para acreditar la relevancia que tiene el tratamiento de la discriminación en el respeto y garantía del derecho a la vivienda adecuada.

5. Conclusión.

Los órganos internacionales de monitoreo y control, a través de un profuso y serio trabajo, se han encargado de plasmar las obligaciones internacionales asumidas por los Estados al momento de ratificar los tratados que reconocen el derecho a la vivienda adecuada.

Es cierto que la inclusión del derecho a la vivienda adecuada dentro del grupo de derechos económicos, sociales y culturales, impide un consenso absoluto sobre exigibilidad y justiciabilidad, pese a que el desarrollo progresivo del mismo ya da cuenta de un avance significativo en esta materia.

Aún en esta circunstancia, entendemos que, cuando el análisis se enfoca sobre el principio de no discriminación, los parámetros de exigibilidad en términos de inmediatez se tornan indiscutibles.

Los órganos internacionales, especialmente del sistema universal, han abordado de manera exhaustiva el principio rector de no discriminación transversalizándolo en todo el contenido de este derecho. El disfrute del derecho a la vivienda adecuada no debe estar sujeto a ninguna



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

discriminación basada en raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición.

En este punto entonces, es dable afirmar que la atención de colectivos y grupos en especial situación de vulnerabilidad resulta prioritaria e inmediata, e independiente de la existencia de recursos económicos. Dicho de otro modo, el Estado no puede argumentar la falta de presupuesto para desatender las necesidades de estas personas. En períodos de constricción económica, los compromisos internacionales no ceden, se mantienen, e incluso se robustecen, debiendo realizar todos los esfuerzos que sean útiles para dar respuesta a estos requerimientos.

Los colectivos desfavorecidos han de tener prioridad en la satisfacción de sus necesidades. Medidas positivas y diferenciales –que incluye procedimientos judiciales de reclamo- se requieren respecto de mujeres, niños y niñas, jóvenes, mayores de edad, personas con discapacidad, enfermas, extranjeras, migrantes, refugiadas, trabajadoras, pueblos indígenas, minorías y víctimas de desastres naturales, inclusive para atender las múltiples formas de discriminación.

Algunas notas distintivas de esta particular protección dan cuenta de la necesidad de vincular este derecho con la violencia de género, la obligación del Estado de asistir a los padres que no pueden proveer por sus propios medios una vivienda para sus hijos y/o hijas (pudiendo constituir la falta de morada un acto de violencia), entre otros tantos.

Como integrante del grupo DESC, la completa realización del derecho a la vivienda adecuada no se exige de manera inmediata, pero sí se requiere la adopción de decisiones tendientes a lograr dicho objetivo dentro de un plazo razonablemente breve. Tales disposiciones deben ser deliberadas, precisas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones asumidas.

Sin embargo, cuando se trata de grupos en situación de vulnerabilidad, muchas de las obligaciones resultan exigibles de manera inmediata. El respeto por el principio de no discriminación no es una medida que dependa de los recursos disponibles: se trata de una obligación de cumplimiento urgente, que no está condicionada por el nivel de desarrollo de un Estado. La misma es un indicador



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

perfectamente revisable y por ende, su no observancia compromete la responsabilidad de un Estado ante el sistema internacional de protección de derechos humanos.

6. Bibliografía.

- Abramovich, V., & Courtis, C. (2006). *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Carbonell, M. (2009). Eficacia de la Constitución y derechos sociales, esbozo de algunos problemas. En C. Courtis, & R. Ávila Santamaría (Edits.), *La protección judicial de los derechos sociales* (págs. 55-87). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Courtis, C. (2010). Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista. En V. Abramovich, & L. Pautassi, *La medición de derechos en las políticas sociales* (págs. 127-152). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto.
- Eide, A. (2014). Adequate Standard of Living. En D. Moeckli, S. Shah, & S. Sivakumaran (Edits.), *International Human Rights Law* (Segunda ed., págs. 195-216). New York: Oxford University Press.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2008). *La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales*. San José: IIDH.
- Leckie, S. (November de 1989). The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Housing: Towards an Appropriate Approach. *Human Rights Quarterly*, 11 (4), 522-560.
- Leckie, S. (1992). *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing Under International Human Rights Law*. London: The International Institute for Environment and Development.
- National Law Center on Homelessness & Poverty (NLCHP). (2011). *Housing Rights for All: Promoting and Defending Housing Rights in the United States*. Washington: National Law Center on Homelessness & Poverty.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Salvioli, F. (2004). La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos. *Revista IIDH*, 39, 101-167



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp