



Asamblea General

Distr. general
14 de octubre de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 74 b) del programa

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las
libertades fundamentales**

La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado

Nota del Secretario General*

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Balakrishnan Rajagopal, presentado de conformidad con la resolución [43/14](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* El presente informe se presentó después del plazo límite para poder incluir en él la información más reciente.



Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Balakrishnan Rajagopal

Discriminación en el contexto de la vivienda

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto llama la atención sobre el hecho de que la discriminación en la vivienda sigue siendo uno de los obstáculos más generalizados y persistentes para la realización del derecho a una vivienda adecuada. La discriminación en este ámbito constituye un problema mundial que afecta a muchos grupos y a todos los elementos del derecho a una vivienda adecuada, que comprenden el acceso equitativo y no discriminatorio a la vivienda privada y pública, los terrenos edificables, la vivienda en alquiler, las hipotecas, el crédito y la herencia; la igualdad en la seguridad de la tenencia; la protección contra los desalojos; la habitabilidad; y el acceso equitativo y asequible a los servicios públicos, tales como el agua y el saneamiento, la energía y el transporte público. Sigue existiendo una fuerte correlación entre la discriminación en materia de vivienda y la salud ambiental, la seguridad física y el acceso al empleo, la escolarización y la atención sanitaria.

Las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas de grupos y minorías religiosos, raciales y étnicos, los migrantes, los desplazados internos, los refugiados, los pueblos indígenas, las personas LGBTQI+ y las personas que viven en situación de falta de hogar, en asentamientos informales o en la pobreza se ven especialmente afectadas por la discriminación en relación con el derecho a una vivienda adecuada.

En este informe, el Relator Especial establece las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados, las autoridades públicas, los gobiernos regionales y locales, y los proveedores de vivienda públicos y privados para garantizar la no discriminación en la vivienda. El informe ofrece una sinopsis de cómo pueden las autoridades públicas trabajar para poner fin a la discriminación en la vivienda mediante reglamentos y leyes contra ella, y velar por que las víctimas de este tipo de discriminación tengan acceso a la justicia y a los recursos legales a través de mecanismos judiciales y extrajudiciales. El Relator Especial concluye con 11 recomendaciones clave para eliminar la discriminación en materia de vivienda y asegurar que no se deje a nadie atrás.

El presente informe es el primero de dos informes temáticos conexos del Relator Especial. Su segundo informe, relativo a la segregación espacial, se presentará ante el Consejo de Derechos Humanos en su 49º período de sesiones, en marzo de 2022.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Marco normativo internacional	5
III. Contexto histórico: un legado de discriminación y segregación en el ejercicio del derecho a la vivienda	8
IV. Formas de discriminación y sus repercusiones en el derecho a una vivienda adecuada ...	10
A. Seguridad de la tenencia	10
B. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	11
C. Asequibilidad	11
D. Ubicación	12
E. Habitabilidad	12
F. Adaptación a las necesidades culturales	12
V. Grupos específicos	13
A. Personas con discapacidad	14
B. Migrantes, refugiados y desplazados internos	15
C. Pueblos indígenas	16
D. Mujeres y discriminación de género	16
E. Minorías raciales y étnicas	17
VI. Medidas generales y especiales para acabar con la discriminación sistémica en el ejercicio del derecho a la vivienda	18
A. Medidas generales, incluidas las legislativas	19
B. Medidas especiales	20
VII. Acceso a los recursos legales y a la justicia	21
A. Mecanismos extrajudiciales	22
B. Mecanismos judiciales	23
C. Mecanismos internacionales	23
VIII. Recomendaciones a los Estados y otros agentes	24

I. Introducción

1. La discriminación en materia de vivienda es hoy uno de los obstáculos más generalizados y persistentes para la realización del derecho a una vivienda adecuada. Pese a que no existen estadísticas globales sobre el alcance de la discriminación a este respecto en los distintos contextos regionales, las amplias investigaciones, los testimonios de la sociedad civil, los estudios y las encuestas en los planos nacional y regional ponen de manifiesto un problema de magnitud mundial. De especial importancia —y de particular interés en este informe— es la constatación de que, en todos los contextos locales, la discriminación en la vivienda afecta de forma desproporcionada a determinados grupos vulnerables, incluidas muchas minorías, con lo que se hace patente el carácter sistémico y estructural de la persistente discriminación en este ámbito.

2. En los últimos años, la movilización social en reclamo de justicia racial en los Estados Unidos de América ha forzado un reconocimiento largamente postergado del racismo y recentrado los debates mundiales en la naturaleza sistémica de este fenómeno y en las instituciones que lo perpetran, como se subraya en el reciente informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (A/HRC/47/53, párr. 2). Si bien el informe hace hincapié en el modo en que el racismo sistémico se manifiesta en el ámbito de la aplicación de la ley, también señala de manera más amplia la grave marginación socioeconómica y política que determina la vida de las personas afrodescendientes en muchos Estados, incluidas la privación del derecho a una vivienda adecuada y a la tierra y la mayor probabilidad de vivir en barrios segregados, desfavorecidos y peligrosos.

3. El presente informe se basa en otros eventos importantes en los que se ha instado a cambiar las prioridades de la atención y la acción globales con el propósito de combatir la discriminación y promover el principio de igualdad, como la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, el Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2015-2024¹ y los compromisos con la no discriminación y la igualdad contenidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. El 20º aniversario de la Declaración y el Programa de Acción de Durban es una oportunidad para reafirmar los compromisos y señalar una vez más la urgencia de adelantar y ampliar el Programa de Acción.

4. Cuando se estableció el mandato del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, la no discriminación fue una cuestión primordial. Los Estados reconocieron que la discriminación en materia de vivienda representaba un obstáculo importante y que la discriminación por alguno de los motivos prohibidos, como la raza, la etnia o la nacionalidad, era a menudo el motivo subyacente de los desalojos forzados (E/CN.4/1992/2-E/CN.4/Sub.2/1991/65). Así pues, los Estados decidieron incluir en el título oficial del titular del mandato una referencia explícita al derecho a la no discriminación, algo único entre los titulares de mandatos de los procedimientos especiales centrados en un derecho concreto (E/CN.4/RES/2000/9).

5. Uno de los primeros informes del Relator Especial (E/CN.4/2002/59) se centró en el tema de la discriminación y la segregación en el contexto del seguimiento de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. En él, el Relator Especial puso el énfasis en la necesidad de combatir la discriminación en relación con el derecho a una vivienda

¹ Proclamado por la Asamblea General en su resolución 68/237.

adecuada como componente esencial en el contexto de la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos (*ibid.*, párr. 38) y destacó la atención prestada a la vivienda y la discriminación en la Declaración y el Programa de Acción de Durban (*ibid.*, párrs. 39 a 41).

6. En informes temáticos posteriores, el titular del mandato ha examinado la cuestión del derecho a una vivienda adecuada con respecto a grupos concretos históricamente marginados, como las mujeres, los pueblos indígenas, los migrantes y las personas con discapacidad². Esos informes han hecho que se preste especial atención a las barreras y formas de discriminación particulares a las que se enfrentan los grupos vulnerables en relación con el derecho a una vivienda adecuada. Además de los artículos pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos y de la interpretación y reafirmación que hacen de estas disposiciones los órganos de tratados y otros órganos de las Naciones Unidas en sus observaciones generales, recomendaciones y resoluciones, los informes temáticos y las visitas a los países ayudan a establecer un marco conceptual con vistas a combatir la discriminación en relación con el derecho a una vivienda adecuada.

7. Por tanto, el presente informe se basa en el amplio corpus de derecho internacional de los derechos humanos y jurisprudencia en la materia que han ido creando los órganos de tratados y en la labor de los anteriores titulares del mandato. Además, el Relator Especial publicó un cuestionario y un llamamiento para la presentación de contribuciones para los que se recibieron más de 100 respuestas, lo que pone de manifiesto la importancia que siguen teniendo las cuestiones relativas a la no discriminación en el ámbito de la vivienda. Para elaborar su informe, el Relator Especial también celebró amplias consultas con Estados, representantes de organizaciones internacionales, autoridades locales, organismos de igualdad e instituciones nacionales de derechos humanos, jueces y abogados y la sociedad civil. El cuestionario, las contribuciones y los informes resumidos de las consultas pueden consultarse en su sitio web³.

II. Marco normativo internacional

8. La no discriminación y la igualdad son principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos y se aplican a todos los derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada, que figura en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el artículo 2.2 del Pacto, todos los Estados 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, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Otros tratados internacionales de derechos humanos y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados incluyen cláusulas de no discriminación semejantes⁴. La referencia que se hace en el Pacto a “otra condición” indica que la lista de motivos de discriminación prohibidos no es exhaustiva. Por ejemplo, la discapacidad, la edad, la nacionalidad,

² A/HRC/19/53, A/74/183, A/65/261 y A/72/128.

³ https://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/CFL_Segregation.aspx.

⁴ Véanse Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2 1) y 26; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 2; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 2; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, art. 1; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 2; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, art. 7; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 3; y Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 3.

el estado civil y la situación familiar, la orientación sexual y la identidad de género, el estado de salud, el lugar de residencia y la situación económica y social, incluida la falta de hogar, se consideran motivos de discriminación prohibidos en virtud del Pacto⁵. La prohibición de la discriminación en relación con el derecho a una vivienda adecuada es además una obligación inmediata que no está sujeta al principio de realización progresiva.

9. La prohibición de la discriminación obliga al Estado y a todas sus instituciones que ejercen atribuciones del poder público, incluidos los organismos a nivel nacional, regional y local, así como a las entidades público-privadas, que en muchos países, por ejemplo, gestionan las viviendas sociales⁶. También es aplicable horizontalmente: la obligación de los Estados de eliminar la discriminación conlleva asimismo velar por que los agentes privados no discriminen. Así, los Estados deben regular y supervisar a los agentes del sector privado de la vivienda (por ejemplo, arrendadores particulares, proveedores de viviendas sociales o comunitarias y proveedores de crédito), ya que estos pueden vedar directa o indirectamente el acceso a la vivienda o a las hipotecas por motivos de raza, etnia, estado civil, discapacidad u orientación sexual u otros motivos prohibidos (A/HRC/28/62, párr. 11). Además, la obligación de poner fin a la discriminación acarrea también la obligación de adoptar leyes y reglamentos que prohíban y combatan el hostigamiento residencial discriminatorio por parte de agentes privados, incluidos los vecinos o los arrendadores, a fin de proteger a todas las personas de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada y su domicilio⁷.

10. Tanto la *discriminación formal* como la *discriminación sustantiva* deben erradicarse en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Mientras que la discriminación formal se refiere a leyes, reglamentos o políticas que pueden ser discriminatorios, para poner fin a la discriminación sustantiva es preciso que los Estados tomen medidas que garanticen la igualdad en el goce efectivo de los derechos, incluso en ausencia de leyes o políticas de carácter discriminatorio. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que los Estados “deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*. Por ejemplo, asegurar que todas las personas tengan igual acceso a una vivienda adecuada y a agua y saneamiento ayudará a superar la discriminación de que son objeto las mujeres, las niñas y las personas que viven en asentamientos informales y zonas rurales”. También se alienta a los Estados “a adoptar medidas especiales para atenuar o suprimir las condiciones que perpetúan la discriminación. Esas medidas serán legítimas siempre que supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación *de facto* y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible”⁸.

11. Además, tanto las formas *directas* como las formas *indirectas* de trato diferencial constituyen discriminación. Hay discriminación directa cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos, por ejemplo cuando se deniega un contrato de alquiler a una persona a causa de su edad o raza. La discriminación indirecta hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que

⁵ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), relativa a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párrs. 15 a 35.

⁶ Véanse Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 28; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 9 (1998), relativa a la aplicación interna del Pacto, párr. 9; y A/HRC/28/62.

⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 17.

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20, párrs. 8 y 9.

influyen de manera desproporcionada en el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo, exigir a una persona en situación de sinhogarismo que presente una prueba de domicilio registrado para acceder a prestaciones de vivienda o a cualquier otra prestación social constituiría discriminación indirecta, pues obtener tal certificado de registro resulta imposible para las personas sin hogar.

12. Como se subraya en el presente informe, a menudo la discriminación sistémica es la causa de la discriminación en el ámbito de la vivienda. La discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros⁹.

13. A menudo, las personas y grupos que sufren discriminación en la vivienda se enfrentan a formas múltiples e interseccionales de discriminación por varios motivos prohibidos. Por ejemplo, quienes residen en asentamientos informales o en viviendas sociales pueden ser objeto de discriminación por su lugar de residencia, pero quizá también se los discrimine con frecuencia por pertenecer a una minoría étnica o religiosa que vive o se ha visto obligada a vivir en el asentamiento por falta de alternativas habitacionales.

14. También se incluyen disposiciones específicas destinadas a garantizar la igualdad y la no discriminación en relación con el derecho a la vivienda en el artículo 5 e) iii) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; los artículos 13 b), 14.2 h), 16 c) y h) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que tratan sobre la igualdad de derechos a la propiedad y a la herencia de bienes; el artículo 43 1) de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; y los artículos 5 3), 9, 19 y 28.2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

15. Además, en el artículo 3 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados partes condenan la segregación racial y el *apartheid* y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de esta naturaleza. En ese contexto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado que, si bien en algunos países las condiciones de la segregación racial completa o parcial han sido creadas por políticas del gobierno, una de las condiciones de segregación parcial también puede ser una consecuencia no intencionada de las acciones de personas privadas. 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 y los individuos sufren una forma de discriminación en la que se mezclan los motivos raciales con otro tipo de motivos¹⁰. Así pues, una situación de segregación racial también puede surgir sin ninguna iniciativa o participación directa de las autoridades públicas. En opinión del Comité, los Estados deben vigilar todas las tendencias que puedan dar lugar a la segregación racial y esforzarse por erradicar las consecuencias negativas que puedan tener¹¹. Por ejemplo, el Comité ha formulado recomendaciones específicas para combatir la discriminación de los romaníes, en el ámbito de la vivienda entre otros, y las ha reiterado periódicamente en sus observaciones finales¹².

⁹ *Ibid.*, párr. 12.

¹⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 19 (1995), relativa al artículo 3 de la Convención, párr. 3.

¹¹ *Ibid.*, párr. 4.

¹² Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 27 (2000), relativa a la discriminación de los romaníes, párrs. 30 a 32.

16. La cuestión de la segregación espacial se examinará con más detalle en el próximo informe temático del Relator Especial, que se presentará al Consejo de Derechos Humanos en su 49º período de sesiones. No obstante, el Relator Especial destaca que las comunidades segregadas sufren con frecuencia discriminación en el trato a la hora de acceder a los servicios públicos, el agua, el saneamiento, el transporte, la educación y la atención sanitaria. La segregación espacial no solo repercute profundamente en el derecho a una vivienda adecuada; también puede dar lugar a resultados muy discriminatorios en relación con otros derechos económicos, sociales, políticos y civiles. Por ejemplo, en muchas grandes ciudades, las tasas de delincuencia, el nivel de seguridad física y la calidad de las actividades policiales difieren notablemente en función del barrio donde se viva.

17. Los principios de la no discriminación en materia de vivienda también tienen cabida en el derecho regional de los derechos humanos, incluidos los artículos E y 31 de la Carta Social Europea revisada del Consejo de Europa. La directiva sobre igualdad racial de la Unión Europea (2000/43/CE) prohíbe la discriminación racial por parte de los agentes públicos y privados, incluso en el ámbito de la vivienda, y exige a los Estados miembros de la Unión Europea que establezcan organismos nacionales de fomento de la igualdad y mecanismos de denuncia para hacer frente a la discriminación. Asimismo, la discriminación contra las mujeres en el acceso a la vivienda se contempla en la directiva 2004/113/CE de la Unión Europea. Sin embargo, lamentablemente, la propuesta para que se apruebe en la Unión Europea una directiva relativa a la igualdad horizontal que abarque todos los demás motivos de discriminación prohibidos, como la edad, la discapacidad, la orientación sexual o el estado civil, entre otros, no ha prosperado hasta ahora. Dicha medida sería importante para garantizar que la legislación regional en materia de igualdad y no discriminación esté en plena consonancia con el derecho y las normas internacionales de los derechos humanos. En el sistema interamericano de derechos humanos, en 2013 se abrieron a la firma y la ratificación dos convenciones contra la discriminación, incluida una convención integral que abarca múltiples motivos prohibidos de discriminación por parte de agentes públicos y privados¹³. En el sistema africano de derechos humanos, las disposiciones antidiscriminatorias de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos son justiciables en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la vivienda, como ilustra la decisión sobre la causa *Social and Economic Rights Action Centre c. Nigeria*¹⁴.

18. Las diversas formas de discriminación experimentadas en relación con el derecho a una vivienda adecuada se ilustran con más detalle en la sección IV del presente informe, que abarca los siete elementos de este derecho: la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad, la ubicación y la adaptación a las necesidades culturales.

III. Contexto histórico: un legado de discriminación y segregación en el ejercicio del derecho a la vivienda

19. Las fuentes históricas de la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, así como su vínculo con las persistentes consecuencias en términos de discriminación y desigualdad, se plasman con claridad en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, en cuyos párrafos 13 y 14 se reconoce que la

¹³ La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013); y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013).

¹⁴ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Social and Economic Action Rights Centre v. Nigeria*, comunicación núm. 155/96, decisión de 27 de octubre de 2001.

esclavitud, la trata de esclavos y el colonialismo fueron una de las principales fuentes y manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, y que los africanos y afrodescendientes, los asiáticos y las personas de origen asiático y los pueblos indígenas fueron víctimas de esos actos y continúan siéndolo de sus consecuencias. La discriminación institucionalizada y estructural, en particular por medio de políticas discriminatorias por motivos raciales, persistió en los Estados poscoloniales y posteriores a la esclavitud, lo que ha incidido en todos los aspectos de los derechos humanos de los grupos afectados, entre ellos el derecho a una vivienda adecuada.

20. En los Estados Unidos, por ejemplo, durante la primera mitad del siglo XX había formas generalizadas de discriminación directa que impedían a los afroamericanos comprar u ocupar viviendas en determinados barrios; entre otras, la segregación residencial impuesta por los estados (que los tribunales federales anularon en 1917), la aplicación de pactos raciales restrictivos (revocados por el Tribunal Supremo en 1948) o importantes barreras “extralegales” como la intimidación y la violencia¹⁵. Además, en las primeras prácticas del sistema de préstamos de la Autoridad Federal de la Vivienda había preferencias raciales tanto explícitas como implícitas, de modo que los préstamos asegurados por la Autoridad se concedían mayoritariamente a beneficiarios blancos. Los afroamericanos tenían muy pocas oportunidades de adquirir viviendas en pie de igualdad con los blancos, lo que ha tenido consecuencias duraderas en las disparidades en la propiedad de la vivienda y, a su vez, en la brecha de riqueza entre las familias afroamericanas y las blancas¹⁶.

21. Durante la época del *apartheid* en Sudáfrica, una parte esencial de la política de *apartheid* giraba en torno a la tierra, concretamente por conducto de la Ley de Delimitación de Zonas de 1950, que imponía la segregación racial en la propiedad y la ocupación de la tierra, incluso mediante la expulsión forzosa de los sudafricanos negros de sus tierras y del centro de las ciudades hacia guetos racialmente segregados. Existían importantes barreras a la propiedad de la vivienda, y los guetos se convirtieron en zonas superpobladas carentes de acceso suficiente a infraestructuras y servicios básicos. Se calcula que, entre 1960 y 1980, 3,5 millones de personas fueron desplazadas por la fuerza desde sus tierras y los centros urbanos hasta los guetos de la época del *apartheid*¹⁷.

22. El legado de estas políticas de discriminación racial sigue siendo evidente en la actualidad. La literatura académica y las contribuciones al presente informe¹⁸ apuntan a que las desigualdades socioespaciales de la época del *apartheid* persisten. Hasta la fecha, en las ciudades sudafricanas, las élites blancas tienen una presencia desproporcionada en núcleos urbanos bien ubicados, cerca de la actividad económica y los servicios sociales, mientras que los sudafricanos negros están confinados de forma desproporcionada en las zonas periurbanas, en asentamientos densos y desatendidos que padecen el aislamiento socioeconómico y donde las tasas de propiedad de la vivienda son muy bajas.

¹⁵ Jonathan Kaplan y Andrew Valls, “Housing Discrimination as a Basis for Black Reparations”, *Public Affairs Quarterly*, vol. 21, núm. 3 (julio de 2007).

¹⁶ Andrew Haughwout *et al.*, “Inequality in U.S. homeownership rates by race and ethnicity”, *Liberty Street Economics*, blog del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, 8 de julio de 2020.

¹⁷ Martin Abel, “Long-run effects of forced removal under apartheid on social capital”, documento presentado en un seminario de historia económica de la Universidad de Harvard, enero de 2015.

¹⁸ Brij Maharaj, “The apartheid city”, en *Urban Geography in South Africa: Perspectives and Theory*, Ruth Massey y Ashley Gunter, eds. (Cham (Suiza), Springer, 2020); y contribuciones de la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, el Legal Resources Centre y Ndifuna Ukwazi.

23. Si bien los casos de Sudáfrica y los Estados Unidos se han documentado de forma más amplia, la historia de la discriminación y la segregación en el acceso a la tierra y la vivienda es bien conocida en un gran número de países, empezando por los guetos y asentamientos segregados que se establecieron durante el período colonial, desde el Brasil hasta Malasia¹⁹. Examinar el contexto histórico de la discriminación en materia de vivienda en estos contextos locales diversos es fundamental para comprender realmente cómo han contribuido estas experiencias históricas a las desigualdades persistentes y qué implicaciones pueden tener para el avance del desagravio efectivo por la discriminación contemporánea en el ámbito de la vivienda, incluida la posibilidad de reparaciones.

IV. Formas de discriminación y sus repercusiones en el derecho a una vivienda adecuada

24. Como se ha señalado anteriormente, la discriminación relativa a la vivienda puede ser formal o sustantiva, directa o indirecta, y causada por agentes públicos o privados. Para diseñar normas jurídicas y medidas prácticas eficaces contra la discriminación, es importante reconocer sus diferentes formas en relación con todos los elementos del derecho a una vivienda adecuada.

25. La discriminación con respecto al derecho a una vivienda adecuada puede abordarse teniendo en cuenta los elementos específicos que se consideran esenciales para una “vivienda adecuada”, que figuran en la Observación general núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: a) seguridad jurídica de la tenencia, incluida la protección jurídica contra los desalojos forzosos; b) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; c) asequibilidad; d) habitabilidad; e) accesibilidad para los grupos desfavorecidos; f) ubicación; y g) adaptación a las necesidades culturales.

26. Cuando determinadas personas o grupos sufren discriminación en materia de vivienda, a menudo se violan múltiples aspectos del derecho a una vivienda adecuada. Es necesario promover marcos normativos, políticas, programas y medidas especiales que proporcionen una protección integral del derecho a la igualdad y a la no discriminación en todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada.

A. Seguridad de la tenencia

27. La igualdad y la no discriminación en la seguridad de la tenencia son fundamentales para el ejercicio del derecho a la vivienda. Ya se trate de una vivienda de alquiler (pública y privada), una propiedad, un arrendamiento, una vivienda en cooperativa, un asentamiento informal u otra forma de tenencia de la vivienda, los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad de la tenencia a todas las personas para asegurar la protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas.

28. La discriminación directa e indirecta en la seguridad de la tenencia se manifiesta de distintas formas, tales como los patrones diferenciados de desalojo de minorías étnicas o raciales, así como el trato diferenciado en el registro de tierras o de títulos de propiedad; la prohibición legal de alquilar apartamentos a personas por motivo de

¹⁹ Véase el estudio de Carl H. Nightingale, *Segregation: A Global History of Divided Cities* (Chicago y Londres, University of Chicago Press, 2012). Sobre Malasia, véase Vishnu Prasad, “Rule by exception: development, displacement and dissent in greater Kuala Lumpur, Malaysia”, tesis para el Máster en Planificación Urbana, Instituto Tecnológico de Massachusetts, junio de 2017.

su condición de inmigrantes u otro motivo; el derecho matrimonial o de familia que excluye a las mujeres de la herencia o del derecho a adquirir y enajenar bienes; las prácticas de préstamo abusivo que dan lugar a tasas desproporcionadas de impagos y ejecuciones hipotecarias entre las minorías raciales y étnicas y las mujeres; y la discriminación en relación con el reasentamiento y la indemnización por la pérdida o el daño de la vivienda, la tierra o los medios de subsistencia.

29. En el Líbano, por ejemplo, no se permite a los palestinos, incluidos los de madre libanesa y padre palestino, adquirir ni transferir propiedades²⁰. En los Estados Unidos, en los últimos años, se han multiplicado las ordenanzas locales antiinmigración, entre ellas disposiciones con las que se ha tratado de impedir que los inmigrantes indocumentados arrienden y alquilen viviendas, por ejemplo sancionando a quienes alquilen sus propiedades a inmigrantes indocumentados o no los desalojen de una vivienda de alquiler²¹.

B. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura

30. Las condiciones de acceso a los servicios públicos, materiales, instalaciones e infraestructuras básicas, por ejemplo al agua potable, el saneamiento, la energía, los servicios sanitarios, las instalaciones educativas, el transporte y los servicios de emergencia, apuntan a que el derecho a una vivienda adecuada es inseparable de otros derechos humanos fundamentales. La discriminación en el disfrute de los servicios suele estar ligada a dinámicas de segregación socioespacial y afecta en una medida desproporcionada a los individuos y grupos que viven en asentamientos informales, en zonas urbanas que han sido objeto de una desinversión sistémica y a menudo histórica y en zonas rurales sin servicios suficientes. Esto puede hacerse patente en la discriminación relacionada con el acceso al trabajo, la escolarización, la atención sanitaria o las prestaciones públicas basada en el domicilio o en la falta de una dirección oficial, y dar lugar a disparidades en la prestación, la calidad o los costos de los servicios básicos.

C. Asequibilidad

31. A fin de que los gastos de vivienda sean asumibles y no pongan en peligro otras necesidades básicas, es fundamental que los Estados tomen medidas para garantizar que la vivienda sea asequible para todos, si es necesario mediante la regulación del costo de los alquileres y la vivienda, subsidios sociales o de vivienda, planes hipotecarios, la provisión de viviendas públicas o por otros medios. La discriminación en este aspecto del ejercicio del derecho a la vivienda puede darse tanto en el acceso a la vivienda pública, por ejemplo si no hay igualdad en el acceso a vivienda asequible o a las prestaciones o subsidios públicos relacionados con la vivienda, como en el acceso a la vivienda en el mercado privado, por ejemplo si los costos de alquiler, de la vivienda y de los servicios son desproporcionadamente más elevados o si hay desigualdad en el acceso a los mecanismos de financiación, como los préstamos hipotecarios o los créditos para la mejora de la vivienda.

²⁰ Contribución del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en el Líbano.

²¹ Rigel C. Oliveri, "Between a rock and a hard place: landlords, Latinos, anti-illegal immigrant ordinances, and housing discrimination", *Vanderbilt Law Review*, vol. 62, núm. 1 (2009).

D. Ubicación

32. La ubicación de la vivienda puede ser un factor determinante de cara a acceder a servicios e instalaciones esenciales, así como al empleo y otras oportunidades de subsistencia. También tiene consecuencias para la salud pública, sobre todo si las viviendas se construyen cerca de fuentes de contaminación. La discriminación en relación con este aspecto de la vivienda adecuada se produce, por ejemplo, cuando las viviendas públicas o sociales se sitúan en zonas desde la que resulta imposible acceder a servicios e instalaciones esenciales o en zonas que plantean riesgos ambientales para la salud, o cuando a determinados grupos solo se les proporciona suelo para asentamientos en zonas que entrañan riesgo ambiental o que carecen de igualdad de acceso a los servicios públicos. Un ejemplo de este tipo de discriminación se observa en Cluj-Napoca (Rumania), a donde el ayuntamiento trasladó a la fuerza a las familias románicas que vivían en el centro de la ciudad, a las que reubicó en Pata Rît, una zona alejada del centro urbano en la que se sitúa un vertedero. De este modo, se ha expuesto a los residentes a una zona de peligro ambiental y se los ha situado en un lugar donde carecen de servicios e infraestructuras básicos, como el transporte público²².

E. Habitabilidad

33. En ocasiones, ciertos individuos y grupos se ven obligados a vivir en alojamientos con condiciones de vida inadecuadas que pueden poner en peligro su seguridad física y su salud. El hacinamiento es una de las formas de inhabitabilidad más generalizadas a las que se enfrentan personas y grupos objeto de discriminación en el acceso a una vivienda adecuada; afecta en particular a las comunidades de migrantes, refugiados y desplazados internos, así como a las personas y familias de bajos ingresos. En la Unión Europea, por ejemplo, en el testimonio de la sociedad civil y los estudios regionales se señala el número desproporcionado de hogares de migrantes que experimentan condiciones de hacinamiento. Se calcula que el 35 % de los migrantes de la Unión Europea viven en hogares hacinados, y las tasas son significativamente más altas en países como Italia (54 %), Grecia (55 %) y Bulgaria (60 %)²³. En el mundo, se calcula que al menos mil millones de residentes en zonas urbanas viven en asentamientos informales, donde se concentran los pobres de estas zonas, los inmigrantes y las minorías religiosas, étnicas y de otros tipos²⁴. Un porcentaje considerable de estas viviendas incumplen las normas básicas de habitabilidad, pero a menudo las autoridades públicas no adoptan medidas, o adoptan medidas insuficientes, para mejorar estos asentamientos en estrecha consulta con sus residentes o proporcionarles servicios básicos.

F. Adaptación a las necesidades culturales

34. El derecho a la vivienda incluye el respeto y la consideración de la expresión de la identidad cultural, por ejemplo en la forma en que se construyen o ubican las viviendas o en que se aplican las políticas. Cuando no se tienen en cuenta estas consideraciones, pueden producirse resultados discriminatorios para las personas y grupos vulnerables. Por ejemplo, en China, varios grupos de la sociedad civil señalan que los programas generalizados de reasentamiento de las comunidades tibetanas, dirigidos por el Estado, han perjudicado a dichas comunidades al colocar a las

²² Testimonio de la sociedad civil durante la consulta del 7 de mayo de 2021.

²³ Eurostat, "Migrant integration: overcrowding rate", 28 de febrero de 2020.

²⁴ ONU-Hábitat, *Reporte Mundial de las Ciudades 2020: El valor de la urbanización sostenible* (Nairobi, 2020), pág. 4.

familias en viviendas fijas, en un modelo sedentario que les es ajeno, y exigirles que abandonen a sus animales y renuncien a sus derechos de pastoreo. Se calcula que, desde la década de 1980, en el marco de los programas de reasentamiento, se ha reubicado en viviendas fijas a 1,8 millones de nómadas tibetanos²⁵.

V. Grupos específicos

35. Las consecuencias de la discriminación en materia de vivienda y de la segregación socioespacial inciden de manera desproporcionada en los grupos históricamente marginados, en particular las minorías raciales y étnicas, los migrantes, los refugiados y los desplazados internos, las mujeres, los pueblos indígenas, las personas LGBTQI+, las personas con discapacidad, las personas sin hogar y las personas con bajos ingresos, lo que pone de manifiesto el carácter sistémico de la discriminación contemporánea en materia de vivienda. Los factores que determinan el tipo de discriminación a este respecto que experimentan los grupos vulnerables son polifacéticos e interseccionales (es decir, la discriminación se produce por varios motivos que se solapan y refuerzan entre sí) y varían en función de las diferentes estructuras sociales, económicas y jurídicas locales. En esta sección se exponen las principales normas de derechos humanos aplicables para combatir la discriminación en materia de vivienda de determinados grupos que han sido objeto de discriminación histórica o de otro tipo y de exclusión social. No abarca, ni mucho menos, todos los grupos ni normas. Muchos otros grupos sufren discriminación en materia de vivienda, entre otros los niños, los adultos jóvenes, las personas mayores, las familias monoparentales, los residentes en asentamientos informales, los extranjeros, los apátridas, los miembros de una religión o casta determinada y los trabajadores sexuales. Como se ha señalado anteriormente, la obligación de los Estados, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, de prevenir, prohibir y eliminar la discriminación en relación con la vivienda se extiende a todos los grupos posibles.

36. Para comprender y combatir eficazmente la discriminación sistémica en el derecho a una vivienda adecuada es imprescindible hacer hincapié en las formas de discriminación que sufren los grupos vulnerables en contextos concretos. De lo contrario, es difícil que los gobiernos nacionales, regionales y locales promuevan y apliquen protecciones jurídicas, políticas, programas y medidas especiales apropiados o asignen recursos suficientes para poner fin a dicha discriminación. Para entender la discriminación en materia de vivienda que aqueja a los grupos marginados es fundamental recopilar de forma periódica y coherente datos adecuados y desglosados. Además, al diseñar, aplicar y supervisar estas políticas, programas y medidas, los Estados deben consultar activamente y hacer partícipes a integrantes de esos grupos a través de organizaciones que los representen.

37. La discriminación en materia de vivienda no suele denunciarse porque es difícil de documentar o porque las víctimas carecen de información sobre sus derechos o sobre cómo presentar denuncias. También es habitual que las víctimas de la discriminación teman represalias del proveedor de la vivienda, el arrendador o incluso los vecinos, o que tengan la impresión de que no se puede o no se va a hacer nada al respecto²⁶.

²⁵ Contribución de International Campaign for Tibet.

²⁶ National Fair Housing Alliance, “2021 fair housing trends report”, 2021.

A. Personas con discapacidad

38. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad especifica que estas tienen derecho a la participación e inclusión plenas y a vivir de forma independiente en la comunidad. En la Convención se reconoce su derecho a una vivienda adecuada, que debe ejercerse en igualdad de condiciones y sin discriminación. Ello implica la obligación de los Estados de determinar y eliminar los obstáculos y las barreras a la accesibilidad y de adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables²⁷. Los Estados deben asegurar que los programas de vivienda pública y social sean accesibles para las personas con discapacidad y las personas de edad²⁸, y también que se tomen las medidas adecuadas para garantizar que las entidades privadas ofrezcan instalaciones y servicios que tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad²⁹.

39. Como se reconoce en el informe de 2017 de la anterior titular del mandato, en todo el mundo las personas con discapacidad se enfrentan a una gran discriminación y desigualdad en el acceso a una vivienda pública y privada adecuada, que comprende la vulnerabilidad desproporcionada a la falta de hogar, el internamiento y la privación de opciones, la estigmatización, las condiciones atroces en los asentamientos informales, la falta de viviendas accesibles y asequibles y la mayor vulnerabilidad ante los desastres naturales, los conflictos y otras situaciones humanitarias (A/72/128, párrs. 12 a 32).

40. Las condiciones habitacionales de las personas con discapacidad en contextos de todo el mundo reflejan esta discriminación sistémica e interseccional. En México, por ejemplo, los datos nacionales indican que cerca del 50 % de las personas con discapacidad se encuentran en situación de pobreza; de ellas, más del 22 % carecen de acceso a servicios básicos en su vivienda³⁰.

41. Los informes de las organizaciones de la sociedad civil y las investigaciones señalan de manera generalizada la falta de viviendas accesibles, adecuadas y asequibles para las personas con discapacidad como un aspecto central de la discriminación de que son objeto³¹. Por ejemplo, en España, las organizaciones de la sociedad civil denuncian que el 20,3 % de la población con discapacidad reside en viviendas deficientes, por ejemplo con problemas de goteras, humedad y podredumbre; el 58,7 % de la población con discapacidad soporta gastos de vivienda excesivos; y el 70 % de los edificios residenciales en España no son accesibles para las personas con discapacidad³².

²⁷ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, arts. 5, 9 y 28.

²⁸ *Ibid.*, art. 28 2) d); véase también la observación general núm. 2 (2014), relativa a la accesibilidad, párr. 42.

²⁹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 9 2) b).

³⁰ Contribución de México, Secretaría de Bienestar, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Comisión Nacional de Vivienda.

³¹ Véanse las contribuciones de Recht op die stad Rotterdam (Países Bajos); Habitat for Humanity Poland; Fondo de Desarrollo Parlamentario de Kazajstán.

³² Contribución del CERMI (España).

B. Migrantes, refugiados y desplazados internos

42. Varias normas de derechos humanos protegen el derecho de los migrantes, los refugiados y los desplazados internos a una vivienda adecuada³³. Una disposición clave al respecto se encuentra en los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, que subrayan el derecho de los refugiados y los desplazados a la no discriminación y a una vivienda adecuada³⁴, incluido el principio de que los Estados deben adoptar medidas positivas destinadas a aliviar la situación de los refugiados y los desplazados que se alojan en viviendas inadecuadas.

43. En las contribuciones recibidas de Europa, Asia y América del Norte se señala la discriminación sistémica en materia de vivienda que experimentan los migrantes, los refugiados y los desplazados internos, en particular en conjunción con otros múltiples motivos de discriminación, en concreto (aunque no exclusivamente) la discriminación racial, étnica y de género³⁵. Por ejemplo, en un informe de 2021, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea concluyó que la discriminación en el acceso a la vivienda tenía como principal desencadenante el nombre o el apellido (44 %), seguido del color de la piel o la apariencia física (40 %) y la ciudadanía (22 %). Ocho de cada diez encuestados de origen subsahariano (el 84 %) mencionaron el color de la piel como la razón principal de su incidente más reciente de discriminación en el acceso a la vivienda. El informe también constató que las mujeres migrantes se enfrentaban a múltiples dificultades.

44. En su reciente informe sobre las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en el contexto del desplazamiento interno ([A/HRC/47/37](#)), la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos destaca que atender a las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad es esencial para prevenir los desplazamientos. En un informe precedente ([A/65/261](#)), la anterior Relatora Especial sobre una vivienda adecuada observó que los migrantes experimentaban discriminación en el acceso a la vivienda tanto privada como pública, incluida una mayor vulnerabilidad a la violencia, los desalojos forzados y la segregación, y sufrían de manera desproporcionada condiciones de vivienda inadecuadas e insalubres, como el hacinamiento.

45. En la República de Corea, por ejemplo, los trabajadores migratorios se ven relegados con frecuencia a condiciones de alojamiento inadecuadas en edificios que les facilitan los empleadores, como construcciones de vinilo, contenedores y dormitorios, a menudo sin un saneamiento adecuado, calefacción, extintores o alarmas ni otras condiciones de seguridad básicas. Según una encuesta realizada en 2020 por el Ministerio de Empleo y Trabajo de la República de Corea, el 99,1 % de los trabajadores migratorios se alojaban en este tipo de dormitorios proporcionados por los empleadores, y el 74 % de esos dormitorios eran edificios temporales (contenedores, paneles prefabricados, construcciones de vinilo)³⁶. En varios países,

³³ Entre ellas cabe mencionar el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 43 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares y el artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (que amplía la igualdad de trato entre los refugiados y todos los extranjeros en iguales circunstancias).

³⁴ Véase [E/CN.4/Sub.2/2005/17](#), principios 2, 3 y 8.

³⁵ Véanse, por ejemplo, las contribuciones de *Recht op die stad* y la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar.

³⁶ Contribución del Comité de la Sociedad Civil con los Migrantes en Corea.

por ejemplo la Argentina, España y Zambia³⁷, se informa de que la mayoría de los migrantes se ven obligados a vivir en asentamientos informales segregados debido a la discriminación para acceder a la vivienda.

C. Pueblos indígenas

46. El derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada debe entenderse en consonancia con los principios y derechos establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como el principio de libre determinación y los derechos territoriales de los pueblos indígenas³⁸.

47. En todo el mundo, los pueblos indígenas han sufrido la desposesión, el genocidio, la marginación histórica, la exclusión y la discriminación. Las investigaciones y los testimonios de la sociedad civil apuntan a la continua discriminación de que son objeto los indígenas con respecto a su derecho a una vivienda adecuada, cuestión que se destaca en un informe de la anterior titular del mandato publicado en 2019. Esta realidad puede manifestarse en el no reconocimiento de los derechos territoriales, la discriminación en el mercado privado de la vivienda, la mayor vulnerabilidad al sinhogarismo, los desalojos forzosos y los desplazamientos, la segregación, las barreras para acceder a la vivienda social o pública y otros aspectos. Por ejemplo, en la república de Jakasia y en la provincia de Kemerovo, en la Federación de Rusia, las comunidades indígenas han presentado decenas de denuncias por la incautación ilegal de terrenos y viviendas por parte de empresas del carbón, que también han influido de manera perjudicial en su derecho a un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, incluida la calidad del agua potable³⁹, como se demostró en una encuesta realizada en 2019 en Jakasia, en la que se constató que casi el 25 % de las tuberías de agua de los distritos rurales no cumplían con los requisitos de higiene. En la India, muchas comunidades, como la tribal irula, experimentan una desposesión histórica, marginación y discriminación constantes, que a menudo se manifiestan en forma de segregación y obstáculos para acceder a la vivienda social, ya que las familias tribales suelen verse excluidas de los programas públicos de vivienda por carecer de documentación, de seguridad en la tenencia y de acceso a las instituciones financieras⁴⁰.

D. Mujeres y discriminación de género

48. El examen del derecho de la mujer a una vivienda adecuada ha sido una de las prioridades del mandato desde su inicio, y la cuestión se ha analizado en varios informes⁴¹. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer reafirma el derecho de las mujeres a una vivienda, sin discriminación, incluido el reconocimiento de que los Estados deben tomar las medidas pertinentes para eliminar la discriminación contra las mujeres rurales y garantizar su derecho a la vivienda, y asegurar que las mujeres tengan igual acceso a

³⁷ Véanse las contribuciones de Xumek – Asociación Civil para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados, Habitat for Humanity Zambia.

³⁸ Para obtener más información, véase [A/74/183](#), párrs. 6 y 7.

³⁹ Contribución del Anti-Discrimination Centre Memorial Brussels.

⁴⁰ Contribución de Habitat for Humanity International India.

⁴¹ Véanse, entre otros, [E/CN.4/2006/118](#) y [A/HRC/19/53](#).

la justicia e igual derecho a la propiedad, sin discriminación, en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares⁴².

49. Como se subraya en los informes del Relator Especial y en las contribuciones recibidas a efectos del presente informe, las mujeres de diferentes regiones a menudo son objeto de discriminación múltiple e interseccional por motivos de situación económica, discapacidad, raza u origen étnico, situación en materia de documentación y otros motivos prohibidos. En el Brasil, por ejemplo, los hogares encabezados por mujeres constituyen el 60 % del total de hogares aquejados por el déficit habitacional, y entre estos son mayoría los hogares encabezados por mujeres afrobrasileñas⁴³. Se calcula que el 63 % de los hogares encabezados por mujeres afrobrasileñas con hijos menores de 14 años se encuentran por debajo del umbral de pobreza, lo que equivale al doble de la media nacional.

50. A pesar de la continua atención que se dedica a las dimensiones de género del derecho a una vivienda adecuada y la no discriminación, la discriminación de las mujeres en el ejercicio del derecho a la vivienda ha seguido siendo generalizada y multifacética. La discriminación por razón de género contra las mujeres se hace notar con frecuencia en el acceso a la vivienda privada de alquiler, el acceso a la propiedad de la vivienda, la herencia, la seguridad de la tenencia, la vulnerabilidad al sinhogarismo, los desalojos forzosos y las condiciones habitacionales inadecuadas. En la Argentina, por ejemplo, una encuesta nacional de 2018 reveló que el 25 % de las mujeres con hijos habían sufrido discriminación al tratar de acceder a una vivienda de alquiler⁴⁴. En Sudáfrica, se ha informado de que las mujeres soportan importantes cargas jurídicas para acceder a la redistribución de los bienes si se disuelve su matrimonio⁴⁵.

51. En términos más generales, los datos de todas las regiones indican que las condiciones habitacionales inadecuadas aquejan de forma desproporcionada a las mujeres. En un análisis basado en datos de 59 países de ingresos bajos y medianos de América Latina y el Caribe, Asia Central y Meridional y África Subsahariana, se observa que en el 80 % de los países analizados las mujeres están sobrerrepresentadas en los barrios marginales urbanos, en zonas aisladas de los servicios esenciales, y que este fenómeno tiene su origen en las desigualdades de género que limitan el derecho de las mujeres a la vivienda y a la propiedad de bienes⁴⁶.

E Minorías raciales y étnicas

52. La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial reconoce el derecho a la igualdad en el goce del derecho a la vivienda, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico. Exhorta directamente a los Estados partes a condenar la segregación racial y el *apartheid* y comprometerse a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de esta naturaleza⁴⁷. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban se reconoce además la persistencia del racismo, la discriminación racial y la

⁴² Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 1, 14 2), 15 2) y 16 1).

⁴³ Contribución de la Campaña Desalojo Cero en el Brasil.

⁴⁴ Contribución de Inquilinos Agrupados de la Ciudad de Buenos Aires.

⁴⁵ Contribución de Legal Resources Centre en Sudáfrica.

⁴⁶ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y ONU-Hábitat, "Harsh realities: marginalized women in cities of the developing world", 2019.

⁴⁷ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, arts. 3 y 5 3).

xenofobia como factores que contribuyen a la desigualdad histórica en lo que respecta al acceso, entre otras cosas, a la educación, la atención de salud y la vivienda. En el Programa se pide a los Estados que tomen medidas apropiadas para prevenir la discriminación racial en la vivienda, incluidas las formas múltiples de discriminación, y que adopten medidas positivas para promover el acceso de individuos y grupos a una vivienda adecuada⁴⁸.

53. La marginación y la exclusión de individuos y grupos por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico es tanto un motor principal de la discriminación histórica en materia de vivienda y de la segregación socioespacial como una de las formas más persistentes de dicha discriminación, que se mantiene hasta la fecha. Los legados del racismo estructural e institucional en las políticas estatales de vivienda y suelo, los factores políticos e institucionales, las prácticas discriminatorias de los agentes privados, los estereotipos raciales generalizados, los prejuicios y los sesgos han contribuido a las desigualdades estructurales en el derecho a una vivienda adecuada.

54. En todos los contextos regionales, las consecuencias de la discriminación en materia de vivienda que experimentan distintos grupos por motivos de raza, color u origen nacional o étnico se ponen de manifiesto en la exposición desproporcionada a condiciones habitacionales inadecuadas, la mayor vulnerabilidad a los desalojos, los obstáculos para acceder a la propiedad de la vivienda y a oportunidades de alquiler y, en muchos Estados, las políticas continuadas de segregación directa e indirecta. A ese respecto, el Relator Especial expresa su grave preocupación ante la discriminación y segregación sistémicas y persistentes en el ejercicio del derecho a la vivienda que experimentan y denuncian grupos especialmente vulnerables, en particular las comunidades romaníes en Europa y Asia, los ciudadanos o residentes palestinos en Israel y la Ribera Occidental y las personas de ascendencia africana y de Oriente Medio en Europa, los Estados Unidos y otros países ricos.

55. En su informe de 2018 titulado “Being Black in the EU”⁴⁹, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea señala las diversas formas en que la discriminación racial y la exclusión social afectan al acceso a la vivienda de las personas afrodescendientes: el 84 % de los encuestados mencionó el color de su piel como la principal razón de la discriminación que sufrieron al buscar vivienda; el 45 % declaró que vivía en viviendas hacinadas, frente al 17 % de la población general de la Unión Europea; y el 15 % de los encuestados era propietario de su vivienda, frente al 70 % de la población general de la Unión Europea.

VI. Medidas generales y especiales para acabar con la discriminación sistémica en el ejercicio del derecho a la vivienda

56. Según el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados deben garantizar la no discriminación y la igualdad sustantiva para hacer frente a la discriminación sistémica mediante la adopción de medidas generales y especiales, incluidas medidas de acción afirmativa. Entre dichas medidas pueden encontrarse instrumentos legislativos, ejecutivos, administrativos, presupuestarios y normativos en todos los niveles del Estado (gobierno nacional, local o regional) o por parte de

⁴⁸ A/CONF.189/12, párrs. 33, 49 y 100.

⁴⁹ Agencia de los Derechos Humanos Fundamentales de la Unión Europea, *Being Black in the EU: Second European Union Minorities and Discrimination Survey*, resumen (Viena, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019).

los proveedores y organismos de vivienda, así como planes, políticas, programas y regímenes preferentes en materia de vivienda para grupos “desfavorecidos”⁵⁰.

A. Medidas generales, incluidas las legislativas

57. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas legislativas que combatan la discriminación por motivos reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos y provean mecanismos judiciales o de otro tipo efectivos a través de los cuales se puedan hacer valer esos derechos. De hecho, muchos Estados han adoptado medidas legislativas a este respecto, incluso constitucionales, legislativas y ejecutivas, que prohíben la discriminación por parte de los agentes públicos y, con menor frecuencia, de los privados. En los Estados Unidos, por ejemplo, en la década de 1960 se aprobó la Ley de Equidad en la Vivienda con el fin de prohibir la discriminación por parte de agentes públicos y privados en la provisión de alojamiento y el acceso a él, aunque se reconoce que esa Ley no se ha aplicado con firmeza⁵¹. Existen leyes similares en muchos países, como Australia, el Canadá y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, las cuales buscan prohibir la discriminación por parte de instancias públicas y privadas. Los gobiernos locales también pueden promulgar programas contra la discriminación, como han hecho las autoridades locales de Berlín con el programa “alquila de forma justa, vive de forma justa” para controlar la discriminación en el mercado de la vivienda de alquiler y ofrecer asistencia en la búsqueda de vivienda⁵².

58. Sin embargo, un número considerable de países, entre los que se encuentran los países de Asia y África que se están urbanizando con mayor rapidez, carecen de medidas legislativas o constitucionales que prohíban la discriminación en el acceso a la vivienda o en otros derechos económicos, sociales y culturales. En consecuencia, los arrendadores particulares, los propietarios de viviendas y otras entidades privadas del sector, así como numerosos organismos públicos que se ocupan de esta cuestión, no prohíben la discriminación por la vía legislativa. Incluso en los países que cuentan con constituciones modernas, como Sudáfrica, donde las normas constitucionales que prohíben la discriminación se aplican no solo verticalmente, sino también horizontalmente —es decir, a los agentes privados—, con frecuencia esas normas apenas se conocen, y la discriminación por las instancias privadas persiste en gran medida. No obstante, sí existen modelos sólidos para prevenir la discriminación pública y privada en la vivienda, tanto en el plano legislativo⁵³ como en el de las decisiones judiciales⁵⁴. En los Estados que se han dotado de organismos de equidad, organismos nacionales de derechos humanos u oficinas del defensor del pueblo que atienden de manera activa las cuestiones relacionadas con la discriminación en la

⁵⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), relativa al significado y el alcance de las medidas especiales en la Convención, párr. 13.

⁵¹ Acerca de la experiencia de los Estados Unidos, véase Ingrid Gould Ellen y Justin Peter Steil, eds., *The Dream Revisited: Contemporary Debates about Housing, Segregation and Opportunity in the Twenty-First Century* (Nueva York, Columbia University Press, 2019).

⁵² Contribución de Alemania.

⁵³ Véase, por ejemplo, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, *Equality Act 2010*. Véase también la norma *Affirmatively Furthering Fair Housing* en los Estados Unidos, a la que se hace referencia más adelante.

⁵⁴ El Tribunal Supremo de Apelación de Sudáfrica invalidó un testamento racialmente restrictivo invocando los valores constitucionales de la no discriminación y la igualdad en su sentencia sobre la causa *The Curators Ad Litem to Certain Potential Beneficiaries of Emma Smith Educational Fund v. The University of KwaZulu-Natal and Others*, causa núm. 510/09, sentencia de 1 de octubre de 2010.

vivienda, tales entidades también pueden ser importantes de cara a impulsar medidas contra la discriminación en este ámbito.

59. Sin embargo, todavía existen grandes lagunas en la regulación de los proveedores y arrendadores de viviendas privadas. Por desgracia, en algunos países, la legislación en materia de igualdad⁵⁵ o las decisiones judiciales⁵⁶ siguen permitiendo que los arrendadores particulares se nieguen a alquilar una vivienda o habitación a una persona de otro grupo si compartirían el mismo apartamento o vivirían en el mismo predio. Si bien las preferencias individuales y la libertad para elegir a la persona con la que se va a compartir vivienda quizá no constituyan discriminación, sí es muy cuestionable que sea admisible negar categóricamente el acceso a la vivienda a inquilinos que pertenecen a un grupo diferente cuando el propietario y el inquilino solo compartirían espacios comunes, como una escalera o un huerto comunitario, en un edificio con varias viviendas independientes.

B. Medidas especiales

60. La finalidad de las medidas especiales puede ser especialmente significativa en la lucha contra la discriminación sistémica si se tienen en cuenta las necesidades de los grupos que han sufrido prejuicios históricos o persistentes. Esta consideración de la diferenciación de trato es una dimensión importante del principio de no discriminación⁵⁷.

61. Muchos Estados han promovido políticas, planes y programas específicos con vistas a promover la igualdad en el acceso a la vivienda, en cuyos ejemplos pueden hallarse indicios importantes sobre los tipos de medidas positivas que quizá ayuden a reducir y eliminar la discriminación en el derecho a una vivienda adecuada. En términos generales, estas intervenciones a nivel nacional y local favorecen el adelanto de la igualdad y la no discriminación para determinados grupos en lo que respecta al acceso a vivienda social o pública asequible y al alquiler o la propiedad de la vivienda en el mercado privado, lo que indica que es posible impulsar diferentes tipos de medidas positivas a diferentes escalas y niveles institucionales de gobernanza.

1. Medidas adoptadas a nivel nacional

62. En el plano nacional, varios Estados han aplicado medidas especiales para ampliar el acceso a la vivienda de los grupos vulnerables. En Colombia, por ejemplo, el Ministerio de Vivienda, en colaboración con otros agentes, ha puesto en marcha un programa para ampliar el acceso de los migrantes a una vivienda asequible mediante la concesión de subsidios de alquiler temporales para familias migrantes vulnerables

⁵⁵ Por ejemplo, la Ley General de Igualdad de Trato de Alemania no se aplica a los arrendadores particulares que alquilan menos de 50 viviendas y contempla excepciones para “mantener estructuras sociales estables respecto a los habitantes y estructuras de asentamiento equilibradas, así como condiciones económicas, sociales y culturales equilibradas”. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha criticado repetidamente estas disposiciones de la Ley por considerar que no se ajustan al derecho internacional de los derechos humanos. Véanse [CERD/C/DEU/CO/18](#), párr. 17; y [CERD/C/DEU/CO/19-22](#), párr. 12.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, la decisión del Tribunal Supremo de la India en la causa *Zoroastrian Cooperative Housing Society and Another v. District Registrar Cooperative Societies and Others*, sentencia de 14 de abril de 2005. El tribunal confirmó los estatutos de una sociedad inmobiliaria parsi que prohibía la venta de propiedades a personas no parsis, invocando el derecho fundamental de los parsis a la libertad de asociación y su derecho como minoría a preservar su cultura, y negándose a aplicar los principios constitucionales a los actos contractuales privados.

⁵⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), párr. 8.

en las ciudades con mayor concentración de población migrante⁵⁸. En Chile, el Estado ha impulsado el acceso a la vivienda de grupos vulnerables específicos mediante la concertación entre el Ministerio de Vivienda y determinados organismos estatales de acuerdos interministeriales de colaboración, cuyo propósito es facilitar el acceso a subsidios y programas de vivienda para grupos vulnerables⁵⁹. En los Estados Unidos, el Gobierno federal ha publicado recientemente medidas ejecutivas para volver a promulgar la norma de fomento afirmativo de la equidad en la vivienda⁶⁰, un conjunto de regulaciones federales que combate activamente la discriminación en materia de vivienda exigiendo a las jurisdicciones locales que reciben fondos federales que analicen los obstáculos a la equidad en la vivienda y elaboren planes para eliminarlos.

2. Medidas adoptadas a nivel local

63. Los gobiernos locales también han impulsado medidas especiales contra la discriminación en la vivienda. Las jurisdicciones locales pueden ser decisivas en la lucha contra la discriminación y en la promoción de la equidad en el acceso a la vivienda, pues desempeñan una función principal en la regulación del uso de la tierra y el alquiler de viviendas. En Barcelona (España), se ha creado una oficina municipal por la no discriminación que, en colaboración con grupos de la sociedad civil, vigila la discriminación, incluida la discriminación en materia de vivienda⁶¹. La oficina ha detectado patrones discriminatorios en el mercado inmobiliario privado, especialmente por parte de los arrendadores hacia los residentes con apellidos extranjeros, y ha organizado una campaña de concienciación sobre esta cuestión. En Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la institución nacional de derechos humanos, desempeña un papel central en aras del acceso a la justicia en los casos de discriminación en materia de vivienda y adopta medidas especiales para seguir atendiendo las necesidades de los grupos vulnerables, por ejemplo ayudando de forma proactiva a los residentes en los procesos de reasentamiento para que se les ofrezcan soluciones habitacionales adecuadas y haciendo un balance de las necesidades particulares de las personas en situación de sinhogarismo mediante un censo en toda la ciudad⁶². En Villeurbanne (Francia), la municipalidad local forma parte de una asociación nacional de “ciudades y territorios de acogida” y da prioridad a los programas que promueven la inclusión de los migrantes. Entre otros aspectos, se proporciona alojamiento de emergencia a los migrantes, se vigila la discriminación, incluso en el ámbito de la vivienda, y se facilita el acceso a la justicia para las víctimas de la discriminación⁶³.

VII. Acceso a los recursos legales y a la justicia

64. Las víctimas de la discriminación en materia de vivienda necesitan recursos efectivos contra la discriminación, incluidos recursos contra la discriminación sistémica en ese ámbito. Para ello, entre otros aspectos, se requiere acceso a la justicia en relación con la discriminación en la vivienda de que son objeto personas o

⁵⁸ Testimonio del Gobierno de Colombia facilitado el 30 de abril de 2021 en una consulta pública con Estados, organizaciones internacionales y entidades de las Naciones Unidas.

⁵⁹ Véase la contribución del Ministerio de Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Chile.

⁶⁰ Joseph R. Biden, Jr., Presidente de los Estados Unidos de América, “Memorandum on redressing our nation’s and the federal government’s history of discriminatory housing practices and policies”, 26 de enero de 2021.

⁶¹ Testimonio del Ayuntamiento de Barcelona facilitado el 14 de mayo de 2021 en una consulta pública con gobiernos locales y regionales.

⁶² Contribución del Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina).

⁶³ Testimonio del teniente de alcalde de Villeurbanne facilitado el 14 de mayo de 2021 en una consulta pública con gobiernos locales y regionales.

comunidades concretas, pero quizá también se precisen recursos jurídicos y normativos más amplios, como medidas especiales dirigidas a superar la discriminación estructural a la que hacen frente determinados grupos.

65. La obligación de los Estados de garantizar la igualdad y la no discriminación conlleva la obligación de velar por que órganos independientes investiguen de manera eficaz las denuncias de discriminación en la vivienda, así como de prever vías útiles para que se indemnice a las víctimas y se les ofrezcan garantías de no repetición.

66. Los Estados también deben velar por que la discriminación por parte de agentes privados en el ámbito de la vivienda se penalice con sanciones adecuadas, lo suficientemente graves como para desalentar eficazmente la discriminación en esta esfera. Muchos de los actos de los agentes privados que dan lugar a discriminación pueden corregirse de forma significativa con medidas legislativas o normativas, lo cual es preferible a que los particulares tengan que exigir justicia.

67. Los tribunales no son las únicas instancias responsables de velar por la justicia en relación con la discriminación en la vivienda. Como se señala en un informe de la anterior titular del mandato ([A/HRC/40/61](#)), la mejor forma de garantizar el acceso a la justicia en relación con el derecho a una vivienda adecuada suele ser una combinación de mecanismos administrativos, extrajudiciales y judiciales a nivel local, nacional o internacional a los que las víctimas de la discriminación en materia de vivienda puedan acceder con facilidad. En caso de que los mecanismos extrajudiciales no puedan proporcionar recursos efectivos, no se debe impedir a las víctimas que busquen justicia a través del sistema judicial formal.

A. Mecanismos extrajudiciales

68. Los defensores del pueblo, los órganos para la no discriminación y la igualdad a nivel local y nacional, los departamentos jurídicos de los sindicatos de inquilinos y las instituciones nacionales de derechos humanos deben desempeñar un papel importante en la lucha contra las distintas formas de discriminación en la vivienda, recibiendo denuncias y asesorando a las víctimas, mediando entre inquilinos, propietarios de viviendas, proveedores de crédito e instituciones públicas, y negociando arreglos extrajudiciales. Sus servicios deben ser accesibles a un costo bajo y facilitarse de forma gratuita a quienes carecen de ingresos o tienen ingresos muy bajos.

69. Es importante que los organismos de igualdad tengan también el mandato de examinar todos los motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Además de evaluar las denuncias de particulares, también deben ser capaces de responder a denuncias colectivas y tener competencia para realizar por su cuenta estudios e informes en los que se analicen y aborden formas particulares y sistémicas de discriminación en la vivienda y se formulen recomendaciones a los parlamentos y gobiernos locales, regionales o nacionales. En el Canadá hay un ejemplo reciente: en virtud de la Ley de la Estrategia Nacional de Vivienda de 2019, una oficina federal del defensor de la vivienda puede recibir propuestas de individuos y grupos sobre cuestiones sistémicas y presentar conclusiones y recomendaciones al Gobierno.

70. Los mecanismos extrajudiciales también pueden ser importantes a la hora de informar a los inquilinos, los propietarios de viviendas, las comunidades marginadas y otros agentes del sector de la vivienda sobre sus derechos y obligaciones, concienciar a la población y hacer un seguimiento independiente de la discriminación en la vivienda. Por ejemplo, el Organismo Federal de Lucha contra la Discriminación de Alemania ha realizado una encuesta sobre la discriminación racial en el mercado

de la vivienda en el país, ha llevado a cabo una campaña de concienciación pública y ha publicado una guía para inquilinos, propietarios y oficinas de asesoramiento relativa a la discriminación en la vivienda, en la que se explican el marco jurídico nacional y las opciones para presentar denuncias e intervenciones.

B. Mecanismos judiciales

71. En última instancia, también es fundamental que las víctimas de la discriminación en materia de vivienda puedan buscar justicia a través del sistema judicial formal. Sin embargo, los tribunales no han examinado muchos casos relacionados con esta cuestión, ni siquiera en los países que cuentan con una legislación consolidada contra la discriminación.

72. Por ejemplo, en Francia, según el organismo nacional de igualdad, en un período de diez años solo llegaron a los tribunales unos diez casos relacionados con la discriminación en el acceso a la vivienda social, y solo dos decisiones sobre esos casos afirmaron que los demandantes habían sido realmente víctimas de discriminación⁶⁴. En Sudáfrica o los Estados Unidos, donde existen vías legales para combatir la discriminación, como ya se ha mencionado, el historial de intervención judicial contra la discriminación en la vivienda es irregular y decepcionante. En otros países, como la India o Israel, las intervenciones judiciales han contribuido sustancialmente a crear y mantener la discriminación⁶⁵.

73. La nefasta realidad mundial responde a varias razones: muchas personas que son víctimas de la discriminación en la vivienda carecen de recursos para buscar reparación por medio del sistema judicial, dudan en reclamar justicia por falta de confianza o tienen dificultades para demostrar que realmente han sido víctimas de discriminación por un motivo prohibido. La perspectiva de sufrir represalias, los procesos prolongados o lentos y los escasos resultados satisfactorios les disuaden de buscar justicia a través del sistema judicial formal. En lugar de emprender una batalla judicial, las víctimas suelen optar por centrar sus esfuerzos en buscar una vivienda alternativa, y la discriminación en este ámbito prosigue con impunidad.

C. Mecanismos internacionales

74. Hasta ahora, los mecanismos de denuncia regionales e internacionales apenas han proporcionado un alivio limitado a las víctimas de la discriminación en la vivienda. Una de las razones es que muchos Estados aún no han accedido a que los órganos internacionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, puedan recibir denuncias de particulares. Aunque se han examinado varios casos relacionados con el derecho a la vivienda en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

⁶⁴ Véase la contribución del *Defenseur des droits*.

⁶⁵ Véanse Balakrishnan Rajagopal, “Pro-human rights but anti-poor? A critical evaluation of the Indian Supreme Court from a social movement perspective”, *Human Rights Review*, vol. 18, núm. 3 (2007); Gautam Bhan, *In the Public’s Interest: Evictions, Citizenship and Inequality in Contemporary Delhi* (Athens (Georgia), University of Georgia Press, 2016); D. Asher Ghertner, *Rule by Aesthetics: World-Class City Making in Delhi* (Nueva York, Oxford University Press, 2015); y Alexandre Kedar, Ahmad Amara y Oren Yiftachel, *Emptied Lands: A Legal Geography of Bedouin Rights* (Stanford (California), Stanford University Press, 2018). Véanse también las contribuciones recibidas de Adalah; Badil Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights; Red por el Derecho a la Vivienda y a la Tierra – Coalición Internacional del Hábitat y Vrinda Grover, abogada del Tribunal Supremo de la India.

Culturales, que ofrece la oportunidad de presentar denuncias tras el agotamiento de los recursos internos, hasta la fecha solo han ratificado el Protocolo 26 Estados.

75. El procedimiento de comunicaciones del Relator Especial sigue siendo una vía esencial para que las víctimas se defiendan de la discriminación en materia de vivienda. No obstante, hay que señalar que existen importantes limitaciones a la hora de ofrecer un alivio efectivo a las víctimas por este conducto. El Relator Especial puede plantear casos de discriminación en materia de vivienda a los Gobiernos interesados y a otras partes interesadas, como las empresas, pero, dado su amplio mandato y su limitada capacidad, solo puede actuar en algunos casos clave concretos de carácter grave, sistemático o estratégico. Ni los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas ni el Relator Especial tienen poderes coercitivos para conseguir que las víctimas obtengan realmente un recurso efectivo.

76. En el ámbito regional, el sistema interamericano, por medio de sus recursos de amparo previstos en el artículo 25 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o el Comité Europeo de Derechos Sociales ofrecen posibles vías para atender las denuncias relacionadas con la discriminación en materia de vivienda de carácter sistémico⁶⁶.

77. Sin embargo, la mayoría de los procedimientos de denuncia a nivel internacional dependen de la buena voluntad de las autoridades nacionales a la hora de aplicar sus decisiones y recomendaciones. En relación con la eficacia del sistema de derechos humanos, resulta muy reveladora la incapacidad, tantos decenios después, para aplicar de manera efectiva en la ley o en la práctica una norma fundamental como la no discriminación.

VIII. Recomendaciones a los Estados y otros agentes

78. **El Relator Especial recomienda a los Estados, a las autoridades regionales, locales y otras autoridades públicas, a los proveedores de vivienda públicos y privados, según corresponda, que:**

a) Adopten leyes amplias contra la discriminación que abarquen a todos los grupos protegidos, a saber: las mujeres; los niños; las personas con discapacidad; las personas LGBTQI+; los migrantes, los desplazados internos y los refugiados; los extranjeros; las personas de grupos y minorías raciales, étnicos o religiosos; y las personas que viven en situación de sinhogarismo o en asentamientos informales; y prohíban cualquier forma de discriminación en relación con el derecho a una vivienda adecuada por parte de todas las entidades públicas y privadas, incluidos los proveedores de vivienda y crédito públicos y privados;

b) Examinen la legislación vigente en materia de vivienda, inquilinos, suelo, construcción, urbanismo, zonificación, banca, registro de población y asuntos sociales, así como los reglamentos conexos, a fin de prevenir y prohibir la discriminación en relación con todos los elementos del derecho a una vivienda adecuada en virtud del derecho internacional de los derechos humanos;

c) Establezcan mecanismos extrajudiciales accesibles y dotados de recursos suficientes, como organismos de igualdad, defensores del pueblo, institutos nacionales de derechos humanos y defensores del derecho a la vivienda, a nivel local, regional y nacional, que tengan competencia para investigar las denuncias individuales y colectivas de discriminación en materia de vivienda,

⁶⁶ Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva, OC-9/87, 6 de octubre de 1987, párr. 23.

incluidas las formas sistémicas de discriminación a este respecto, y que hagan un seguimiento de la discriminación en relación con la vivienda mediante análisis estadísticos, encuestas y otros medios, formulen recomendaciones para eliminar la discriminación en materia de vivienda y proporcionen asesoramiento jurídico y recursos efectivos a las víctimas de discriminación a este respecto. Tales órganos deben ser competentes para remitir los casos de discriminación en materia de vivienda a los tribunales, que deben estar facultados como corresponde. Si ya existen estos órganos, han de mejorarse sus competencias y recursos para que puedan cumplir su función;

d) Recopilen y publiquen periódicamente datos sobre la vivienda y la discriminación en este ámbito, desglosados por edad, género, ingresos, raza, discapacidad, origen étnico, religión, nacionalidad, minoría, orientación sexual, ubicación y condición de desplazado interno o refugiado y situación de residencia, así como por situación en relación con la vivienda, por ejemplo, sin hogar, informal, formal, inquilino o propietario, y cualquier otra pertenencia a un grupo pertinente, con el fin de hacer un seguimiento de la discriminación en materia de vivienda, incluida la habitabilidad, la asequibilidad y la accesibilidad de la vivienda y los servicios, la seguridad de la tenencia y el acceso a la justicia y los recursos legales;

e) Velen por que los datos sobre la discriminación en materia de vivienda se recopilen contando con la participación de los grupos afectados por este tipo de discriminación o en riesgo de sufrirla y reflejen sus experiencias, y por que en las propuestas que surjan del análisis se incorporen las opiniones de esos grupos sobre cómo podría ponerse fin a la discriminación en materia de vivienda que experimentan;

f) Establezcan planes de indemnización y reparación suficientes para las víctimas de la discriminación en materia de vivienda, en particular para las que pertenecen a grupos históricamente marginados;

g) Hagan un seguimiento periódico y detecten toda forma de discriminación sistémica en relación con la vivienda y adopten medidas y políticas especiales a nivel nacional, regional y local para eliminar dicha discriminación, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos;

h) Garanticen que los sindicatos de inquilinos, las asociaciones de protección del consumidor y otras oficinas de asesoramiento públicas o privadas estén debidamente capacitados y equipados para proporcionar a las víctimas de la discriminación en materia de vivienda asesoramiento jurídico y protección social eficaces;

i) Se aseguren de que la legislación en materia de vivienda y contra la discriminación establezca multas y sanciones suficientemente disuasorias por la discriminación en materia de vivienda perpetrada por las autoridades públicas y las entidades privadas, incluidos los proveedores de vivienda públicos y privados;

j) Impartan capacitación a la judicatura y a los órganos administrativos y urbanísticos, así como a las entidades privadas que operan en el sector de la vivienda, como los agentes inmobiliarios, sobre los elementos y las necesidades fundamentales de las leyes y políticas contra la discriminación, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, con el propósito de alentar una aplicación de las leyes justa e independiente;

k) Lleven a cabo campañas de concienciación para el público en general con el fin de lograr una mayor sensibilización sobre la no discriminación en la provisión de vivienda y servicios conexos, centrándose en particular en los grupos más expuestos a la discriminación en la vivienda que han sido históricamente marginados.
