



# Asamblea General

Distr. general  
27 de julio de 2020  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo quinto período de sesiones

Tema 72 b) del programa provisional\*

**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.

---

\* [A/75/150](#).



## **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**

### **La COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada: impactos y medidas futuras**

#### *Resumen*

La vivienda ocupa un lugar predominante en la lucha contra la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), como lo demuestran las órdenes de permanencia en casa y de confinamiento. Sin embargo, la crisis de vivienda preexistente y la recesión económica que siguió al brote de la pandemia amenazan con convertir una emergencia de salud pública en una emergencia de dimensiones mundiales en materia de vivienda.

Si bien muchos Estados han evitado temporalmente lo peor adoptando medidas como la moratoria de los desalojos y la protección de los arrendatarios o los titulares de hipotecas, existe una gran preocupación en tres frentes.

Primero, los efectos de la pandemia en el derecho a la vivienda se han hecho sentir de manera muy desigual, lo cual es un reflejo de las jerarquías y desigualdades preexistentes por motivos raciales, de género y de otro tipo. Las tasas de mortalidad e infección son considerablemente más altas entre las minorías y otros grupos vulnerables. Las condiciones de vivienda inadecuadas de millones de personas marginadas han contribuido a niveles excesivos —y en gran medida prevenibles— de muerte y sufrimiento. La crisis económica causada por la pandemia está agravando aún más estas desigualdades.

Segundo, mientras la pandemia continúa asolando, ya se han dejado de aplicar muchas de las medidas temporales de mitigación, o puede que se dejen de aplicar en breve. Por consiguiente, cabe esperar un aumento sin precedentes de los desalojos, el hambre, la falta de hogar y, en última instancia, la mortalidad.

Tercero, los desalojos forzosos han continuado, si no es que se han acelerado, durante la pandemia. Las personas sin hogar, las personas que viven en asentamientos informales, los trabajadores migrantes y muchos otros grupos vulnerables se enfrentan ahora a condiciones cada vez peores, con un mayor riesgo de infección, propagación del virus en la comunidad y mortalidad.

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, Sr. Balakrishnan Rajagopal, considera que estos resultados sombríos pueden y deberían evitarse y que existe y es posible un mejor enfoque para combatir los peores efectos de la pandemia de COVID-19 en el derecho a la vivienda. El Relator Especial concluye el presente informe con un conjunto de recomendaciones a corto, mediano y largo plazos para garantizar la protección y realización del derecho a una vivienda adecuada durante la pandemia y después de ella.

# Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
A. La vivienda se ubica en la primera línea en la lucha contra la pandemia.....	5
B. Falta de datos desglosados y efectos de las leyes de emergencia.....	5
C. Significado de vivienda “segura” y “adecuada”.....	6
D. Divisiones y desigualdades jurídicas, sociales y políticas ya existentes.....	6
E. Consideraciones jurídicas aplicables: derecho de los derechos humanos, derecho de propiedad privada y derecho humanitario.....	7
II. Respuestas normativas a la crisis.....	8
A. Prohibiciones de desalojo y derechos de los arrendatarios.....	8
B. Falta de hogar.....	10
C. Medidas de protección social, incluida la prevención de interrupciones de servicios públicos.....	11
III. Desalojos forzosos.....	12
IV. Impacto en los grupos vulnerables.....	15
A. La no discriminación como aspecto central del derecho a una vivienda adecuada.....	15
B. “El color de la COVID-19”: minorías raciales y étnicas y pueblos indígenas.....	15
C. Mujeres y niños.....	16
D. Trabajadores migrantes.....	17
E. Personas de edad y personas con discapacidad.....	17
F. Personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero.....	18
G. Residentes en asentamientos informales.....	19
H. Personas sin hogar.....	20
I. Personas que viven en entornos institucionalizados o en situaciones de conflicto o violencia.....	21
V. La vivienda después de la pandemia.....	22
A. Más allá de las medidas de carácter temporal.....	22
B. Desafíos normativos, jurídicos y fiscales.....	22
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	23

## I. Introducción

1. En el presente informe, el primero que presenta a la Asamblea General 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, Sr. Balakrishnan Rajagopal, se examinan las repercusiones de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el derecho a una vivienda adecuada.

2. Para fundamentar el informe, el Relator Especial, junto con otros expertos en derechos humanos nombrados por el Consejo de Derechos Humanos, publicó un cuestionario sobre las repercusiones de la COVID-19 en los derechos humanos, entre ellos el derecho a una vivienda adecuada. El Relator Especial expresa su gratitud a todos los Estados, instituciones nacionales de derechos humanos, gobiernos locales, entidades de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y académicos que respondieron el cuestionario<sup>1</sup>. Se recibieron respuestas de 135 organizaciones de la sociedad civil, 29 Estados, 21 instituciones nacionales de derechos humanos y ombudsman, 12 instituciones académicas, nueve órganos de las Naciones Unidas y seis gobiernos locales y sus redes. El Relator Especial está agradecido a todos ellos, especialmente porque las respuestas se redactaron en un momento marcado por retos profesionales y personales.

3. El presente informe se basa en esas respuestas y en informes, datos y documentación jurídica de dominio público preparados por las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y los Estados, así como en publicaciones académicas, publicados en julio de 2020. El Relator Especial reconoce que hay muchas cosas que siguen siendo inciertas o incluso desconocidas, entre ellas las vías de transmisión del virus, el posible tratamiento e inmunización contra el virus y la profundidad de la crisis económica mundial que ha desencadenado la pandemia. A la larga la repercusión de la crisis en el derecho a la vivienda estará condicionada en gran medida por estos factores. Por consiguiente, se reconoce que la información analizada en el presente informe es de carácter preliminar y que las repercusiones de la pandemia y de las medidas adoptadas para combatirla, incluidas las destinadas a proteger el derecho a la vivienda, deberán evaluarse continuamente en los próximos meses.

4. La COVID-19 ha sacado a la luz crisis ya existentes y ha generado otras nuevas. Ya antes de la pandemia de COVID-19, se había producido una pandemia de desalojos, aumento de la falta de hogar, existencia de viviendas inseguras o inadecuadas, discriminación en el acceso a la vivienda, aumento de los alquileres y especulación inmobiliaria y de tierras en demasiados países. La pandemia ya existente se estaba sintiendo de manera desproporcionada en las comunidades de color, los pueblos indígenas y otros grupos marginados social, cultural y económicamente. La COVID-19 llegó en un momento de profundización de las desigualdades socioeconómicas entre las líneas raciales, de género, casta y religión, y además desencadenó crisis mundiales de salud pública y desempleo de proporciones épicas. El impacto colectivo de estos acontecimientos en el derecho a la vivienda está resultando devastador y puede empeorar considerablemente en función de la respuesta de los países.

---

<sup>1</sup> Las respuestas y presentaciones, salvo las que se solicitaron con carácter confidencial, pueden consultarse en [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/callCovid19.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/callCovid19.aspx) y [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx).

## **A. La vivienda se ubica en la primera línea en la lucha contra la pandemia**

5. La vivienda se ubica en la primera línea en la lucha contra la pandemia de COVID-19<sup>2</sup> y las Naciones Unidas han subrayado que dar prioridad a los derechos económicos y sociales básicos es clave en la respuesta a la pandemia<sup>3</sup>. La anterior titular del mandato, Sra. Leilani Farha, pidió que se prohibieran los desalojos a nivel mundial y elaboró varias notas de orientación sobre la COVID-19 con vistas a proteger a diversas comunidades vulnerables, como las personas sin hogar o las que viven en asentamientos informales<sup>4</sup>. Aunque muchos Gobiernos han adoptado proactivamente medidas normativas, como la prohibición de los desalojos, los pagos de apoyo al alquiler y las hipotecas, y medidas para proteger a las personas sin hogar, la vivienda todavía no se considera una cuestión de vida o muerte. Sin embargo, en el contexto de la COVID-19, no tener casa, carecer de espacio para el distanciamiento físico en espacios habitables hacinados o no tener un acceso adecuado al agua y el saneamiento se ha convertido en una “sentencia de muerte”, dictada predominantemente contra las comunidades pobres y marginadas. Muchos Estados se dan cuenta de ello y han adoptado medidas temporales para aplazar el impacto de la crisis de COVID-19 en la vivienda.

## **B. Falta de datos desglosados y efectos de las leyes de emergencia**

6. El principal impedimento para comprender las repercusiones de la COVID-19 en el derecho a una vivienda adecuada ha sido la falta de datos desglosados que muestren el impacto en términos de género, raza y casta o de otro tipo. Lamentablemente, en ninguna de las comunicaciones de los Estados figuraban datos detallados que muestren en qué medida la falta de hogar, la situación de las personas en materia de vivienda, la calidad de la vivienda o el hacinamiento en ella están vinculados con el riesgo de infección por COVID-19 y su mortalidad. Tampoco se han facilitado datos detallados sobre cómo la crisis económica que ha seguido a la pandemia ha incidido en la asequibilidad de la vivienda, la seguridad de la tenencia, el acceso a los servicios u otros indicadores para medir la realización del derecho a una vivienda adecuada.

7. La falta de esos datos ha sido un importante impedimento para evaluar los efectos de la crisis y qué es necesario hacer para enfrentarla, y a quién corresponde hacerlo. Habida cuenta de que el virus no da señales de remisión a corto plazo, no es demasiado tarde para que los países soliciten a sus oficinas de estadística y autoridades sanitarias que reúnan datos desglosados sobre la COVID-19 y sus repercusiones en el derecho a la vivienda. La reunión y el análisis de datos deberían ser participativos e incluir datos desglosados por edad, género, raza, etnia, nacionalidad, situación en materia de residencia, religión, situación socioeconómica y otras características que permitan comprender mejor cómo la situación de la vivienda, su calidad y el hacinamiento contribuyen a las tasas de transmisión o mortalidad de la COVID-19. También debería incluirse información sobre los efectos más amplios de la crisis económica y las medidas de respuesta, así como sobre la disponibilidad y asequibilidad de la vivienda, la seguridad de la tenencia, la pobreza energética, el acceso a los servicios públicos y a Internet, la violencia doméstica y los desalojos.

---

<sup>2</sup> Balakrishnan Rajagopal, “The pandemic shows why we need to treat housing as a right”, *Washington Post*, 7 de mayo de 2020.

<sup>3</sup> Naciones Unidas, “La COVID-19 y los derechos humanos: en esto estamos todos juntos”, abril de 2020, pág.8.

<sup>4</sup> Las notas orientativas sobre la COVID-19 pueden consultarse en [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/COVID19RightToHousing.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/COVID19RightToHousing.aspx).

8. Preocupa también al Relator Especial el hecho de que las leyes de emergencia promulgadas en el contexto de la pandemia estén siendo utilizadas para socavar el derecho a una vivienda adecuada. Al parecer, hubo muchos casos de desalojos en masa que se llevaron a cabo durante los confinamientos para aprovechar las condiciones similares a un toque de queda, en las que se restringió el acceso a los recursos jurídicos y la circulación de las personas afectadas. En un grupo de países la pandemia conllevó a un cierre parcial de los sistemas judiciales o la suspensión de determinadas medidas de cumplimiento de la ley, lo que desencadenó una ola de desalojos irregulares y otras violaciones del derecho a la vivienda. Mientras perdure la pandemia, la amenaza de demoliciones de viviendas y desalojos aumentará significativamente. Las condiciones de emergencia imperantes en muchos países impiden el acceso a la justicia, restringen la circulación, la asociación y la expresión de la disidencia civil y siguen amenazando la realización del derecho a la vivienda.

### **C. Significado de vivienda “segura” y “adecuada”**

9. La crisis generada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto el hecho de que la vivienda sigue siendo insegura e inadecuada para gran parte de la humanidad. La falta de viviendas seguras y adecuadas hace que las órdenes de quedarse en casa emitidas por diversos países sean difíciles, si no imposibles, de cumplir. La mayoría de las comunidades pobres, incluidas las comunidades marginadas, carece de viviendas adecuadas, y en los asentamientos informales y las viviendas colectivas —o las que no cumplen los requisitos de habitabilidad— el distanciamiento físico, que es lo que se pretende lograr con las órdenes de permanencia en el hogar, resulta difícil de mantener. El distanciamiento físico, el aislamiento y el lavado de manos son imposibles para la mayoría de las comunidades pobres y marginadas económica y socialmente, que viven en viviendas inadecuadas sin acceso regular al agua y el saneamiento. Para las personas sin hogar, no hay ningún lugar donde esconderse del virus a menos que se les conceda acceso a una vivienda asequible que garantice la privacidad y el distanciamiento físico. Como resultado de las órdenes de permanencia en el hogar, un mayor número de mujeres y niños se ha convertido en víctimas de malos tratos en el hogar, y para ellos la vivienda no es “segura”. Se considera que una vivienda adecuada ha de cumplir los máximos criterios, no solo los criterios mínimos, especialmente en el contexto del cambio climático, que pone en tela de juicio el derroche espacial y el diseño excesivo de las viviendas y los asentamientos humanos. Resulta notablemente obvio que demasiadas personas carecen de acceso a una vivienda segura y adecuada, y las respuestas a la pandemia deben basarse en el reconocimiento de esa realidad.

### **D. Divisiones y desigualdades jurídicas, sociales y políticas ya existentes**

10. La crisis de la COVID-19 ha desvelado las desigualdades ya existentes en las sociedades. Por ejemplo, las desigualdades resultantes de la discriminación por motivos raciales, étnicos o de género, y la discriminación basada en los ingresos o la condición social. Esas desigualdades se han puesto de manifiesto durante la pandemia a través de las elevadas tasas de mortalidad e infección, la pérdida de empleos y otras consecuencias económicas adversas para los que ya estaban marginados. La criminalización de la falta de hogar, la inseguridad de la tenencia, las condiciones de vida inaceptables en muchos asentamientos informales y comunidades de ingreso bajo y los desalojos en masa periódicos, por nombrar solo los problemas más obvios, eran ya comunes en muchos países antes del brote de la pandemia. La segregación racial, la discriminación y los prejuicios contra las minorías dieron forma indeleble a la

estructura espacial, política y económica de las ciudades y los países antes de la pandemia. Los costos desproporcionados que soportan esas minorías son simplemente un reflejo de esas divisiones y desigualdades ya existentes, a menudo reafirmadas por leyes y políticas.

## **E. Consideraciones jurídicas aplicables: derecho de los derechos humanos, derecho de propiedad privada y derecho humanitario**

11. La pandemia ha hecho que se cuestionen aspectos importantes del derecho de los derechos humanos relativos al derecho a la vivienda, el derecho humanitario y las leyes nacionales relativas a la propiedad y el uso de la tierra. Los desalojos forzosos constituyen una violación del derecho de los derechos humanos en lo que respecta, entre otras cosas, al derecho a la seguridad de la tenencia, como parte del derecho a la vivienda<sup>5</sup>. Otros elementos del derecho a una vivienda adecuada consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como la disponibilidad de servicios, la habitabilidad y la accesibilidad, son igualmente pertinentes en el contexto de la pandemia<sup>6</sup>. Desde hace mucho tiempo se reconoce que la falta de hogar y de viviendas seguras y adecuadas es contraria al derecho internacional de los derechos humanos (véanse [A/HRC/31/54](#) y [A/HRC/43/43](#)). El derecho humanitario también es aplicable en el contexto de la pandemia, como puede verse en el claro reconocimiento de un enfoque de la reducción y gestión del riesgo de desastres basado en los derechos en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres y otras normas evolutivas del derecho internacional<sup>7</sup>.

12. Esas normas internacionales reconocen que el derecho a la vivienda debe ser fundamental en toda respuesta a la pandemia, y formulan llamamientos para que las medidas adoptadas para hacerle frente estén basadas en los derechos. Con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a una vivienda adecuada no puede ser objeto de ninguna derogación y, por lo tanto, las circunstancias excepcionales no son excusa para que los Estados hagan caso omiso de la prohibición de los desalojos forzosos ni incumplan su obligación de proteger el derecho a una vivienda adecuada.

13. Si bien en el derecho internacional se hace hincapié en la protección del derecho a la vivienda durante la pandemia, las leyes nacionales siguen aplicándose de manera arbitraria y caprichosa en muchos países. En ese contexto, el Relator Especial acoge con beneplácito el hecho de que muchos países hayan aplazado temporalmente los desalojos, ofrecido ayuda a los arrendatarios o los titulares de hipotecas o encontrado alojamiento temporal para las poblaciones sin hogar. Sin embargo, le preocupa que, en el momento de redactar el presente informe, muchas de esas medidas temporales están a punto de quedar sin efecto o ya lo hayan hecho.

14. Las medidas de mitigación temporales adoptadas por los Estados y los gobiernos locales demuestran que es posible modificar o interpretar las leyes nacionales para proteger mejor el derecho a la vivienda. El hecho de que se necesitase una pandemia para hacer que los Estados adoptasen medidas más serias para proteger el derecho a

<sup>5</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 7 (1997) relativa a los desalojos forzosos y los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo ([A/HRC/4/18](#), anexo I).

<sup>6</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 4 (1991), relativa al derecho a una vivienda adecuada.

<sup>7</sup> Equipo de Tareas del Comité Permanente entre Organismos sobre Rendición de Cuentas a las Poblaciones Afectadas, marco operacional, 2006, y Comisión de Derecho Internacional, proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre ([A/71/10](#), párr. 48).

la vivienda demuestra que lo que faltaba era principalmente la voluntad política. Lo que se necesita ahora es la voluntad política de convertir las medidas temporales en soluciones más permanentes que garanticen la protección y la realización del derecho a una vivienda adecuada para todos, de conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y los compromisos contraídos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## II. Respuestas normativas a la crisis

### A. Prohibiciones de desalojo y derechos de los arrendatarios

15. Muchos gobiernos nacionales y locales, así como autoridades judiciales, han impuesto prohibiciones o moratorias temporales a los desalojos, aunque estos desalojos han continuado en diversos países. Varios Gobiernos han combinado las moratorias sobre los desalojos con medidas para proteger los derechos de los arrendatarios, como ayudas en relación con los atrasos en el pago de los alquileres o la prohibición temporal o la cancelación de los contratos de alquiler. Esas medidas son bienvenidas y, por ahora, han evitado que la crisis de la vivienda se convierta en una catástrofe. Entre las medidas adoptadas por los Gobiernos cabe mencionar las siguientes<sup>8</sup>:

a) En virtud del decreto 320/2020, la Argentina suspendió hasta el 30 de septiembre de 2020 la ejecución en Buenos Aires de los desalojos ordenados por los tribunales, incluidos los desalojos que se habían ordenado antes de la fecha de entrada en vigor del decreto pero que aún no se habían llevado a cabo. En cuanto a los arrendatarios, los contratos de alquiler que expiraban después del 20 de marzo fueron prorrogados en virtud del decreto, y se amplió hasta el 30 de septiembre una moratoria de los aumentos de los alquileres<sup>9</sup>;

b) En Austria, los desalojos y los cortes de electricidad fueron suspendidos entre abril y junio de 2020. Los contratos de alquiler no pueden rescindirse debido a los atrasos en el pago de los alquileres, y los arrendatarios tienen derecho a pagar los atrasos hasta 2021;

c) En Colombia, el Gobierno prohibió el desalojo de familias arrendatarias y ordenó la congelación de los aumentos de los alquileres durante el período de emergencia pública. Han quedado suspendidos los desalojos que habían sido ordenados antes del estado de emergencia, y más de 300.000 familias han recibido ayuda financiera para préstamos hipotecarios<sup>10</sup>;

d) En Francia, la moratoria anual de invierno, que abarca la suspensión de los desalojos a menos que se asegure el realojamiento de las personas afectadas, se prorrogó hasta el 10 de julio de 2020;

e) Alemania prohibió toda cancelación de contratos de alquiler entre abril y junio de 2020 si los arrendatarios no podían pagar el monto total del alquiler debido a la pandemia. La regulación estará vigente hasta el 30 de junio de 2022;

f) En la India, el Gobierno central emitió una notificación en la que ordenaba a los propietarios de viviendas que alojan a trabajadores en viviendas alquiladas que

<sup>8</sup> Véase la presentación de la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar.

<sup>9</sup> Véase la presentación del Ministerio Público de Defensa de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina).

<sup>10</sup> Véase la presentación de Colombia.



no exigieran el pago del alquiler durante un mes. Asimismo, tipificó como infracción punible el desalojo de estudiantes y trabajadores por el impago de los alquileres. Muchos gobiernos estatales prohibieron los desalojos por el impago de alquileres o atrasos, y varios tribunales superiores estatales ordenaron también a las autoridades estatales no desalojar a las personas ni demoler las viviendas durante el confinamiento<sup>11</sup>;

g) En Italia, el Gobierno introdujo medidas para proteger a los arrendatarios y titulares de hipotecas. El 16 de marzo, el Consejo de Ministros aprobó la suspensión de pagos hipotecarios y desalojos hasta el 30 de junio;

h) En Malasia, si bien no se promulgó ninguna prohibición respecto de los desalojos, el Primer Ministro anunció un paquete de estímulo el 27 de marzo, que incluía exenciones de seis meses del pago de alquileres de viviendas públicas. Asimismo, el banco central también dio instrucciones a los bancos para que permitieran una suspensión de seis meses de los pagos de los préstamos hipotecarios, los préstamos personales y las compras a plazos;

i) En España, el poder judicial ordenó el aplazamiento de todas las actividades judiciales no urgentes en todo el país, incluidos los desalojos. En virtud de la legislación aprobada el 17 de marzo, se garantizó una moratoria de los pagos hipotecarios y una suspensión de los desalojos en el caso de arrendatarios en situación vulnerable que no tuviesen una vivienda alternativa;

j) En Sudáfrica, el Gobierno publicó el 16 de abril un aviso en el que se prohibían expresamente los desalojos<sup>12</sup>;

k) En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los propietarios no pudieron iniciar procedimientos judiciales para desalojar a los arrendatarios durante un período mínimo de tres meses, a partir del 27 de marzo;

l) En los Estados Unidos de América, el Gobierno federal dictó una moratoria temporal de los desalojos y las ejecuciones hipotecarias en virtud de una ley relativa a la ayuda, el socorro y seguridad económica ante la pandemia de enfermedad por coronavirus. La disposición se complementó con un mosaico de prohibiciones a nivel local y estatal en relación con los desalojos y medidas para proteger los derechos de los arrendatarios<sup>13</sup>.

16. Las medidas antes mencionadas y actividades similares realizadas por otros Gobiernos demuestran que es posible que los Gobiernos actúen para proteger los derechos de los arrendatarios y los propietarios que ocupan sus propias viviendas, y garantizar la seguridad de la tenencia durante un período de alto riesgo de desalojo. El Relator Especial acoge con beneplácito esta medida. Sin embargo, hay dos preguntas que lógicamente se plantean. En primer lugar, ¿qué sucederá una vez que hayan quedado sin efecto las medidas temporales para evitar la reanudación de los desalojos como antes? En segundo lugar, ¿por qué no es posible que los Estados avancen hacia una solución más permanente mediante la adopción de una legislación nacional que refuerce los derechos de los arrendatarios y ofrezca fuertes salvaguardias contra los desalojos en pleno cumplimiento de la normativa internacional de derechos humanos?

<sup>11</sup> Véase la presentación de la Red por el Derecho a la Vivienda y a la Tierra (India).

<sup>12</sup> Véase la presentación de Legal Resources Centre (Sudáfrica).

<sup>13</sup> Anti-Eviction Mapping Project, COVID-19 Global Housing Protection Legislation y base de datos de Housing Justice Action. Disponible en <https://antievictionmappingproject.github.io/covid-19-map>.

## B. Falta de hogar

17. Muchos países han respondido, con diversos niveles de rapidez, para ayudar a los que se han quedado sin hogar durante la pandemia. Estas medidas ponen de manifiesto el hecho de que la falta de viviendas es un problema que puede resolverse si existe voluntad política<sup>14</sup>. Si bien la pandemia no ha resuelto el problema mundial de la falta de vivienda —en realidad, el aumento simultáneo desproporcionado de los desalojos amenaza con aumentar el número de personas sin hogar— las medidas adoptadas por los Gobiernos, por ejemplo las adoptadas por el Reino Unido, demuestran que, con financiación suficiente y una priorización política adecuada, los Gobiernos pueden ayudar a poner fin a la falta de viviendas, como ha hecho Finlandia con bastante éxito.

18. A continuación se presentan ejemplos de medidas adoptadas por los Gobiernos para hacer frente a la falta de hogar (aunque todavía no se ha evaluado su eficacia):

a) En Portugal, el plan de estabilización social y económica respecto de la COVID-19 incluye un fondo nacional de 7,5 millones de euros para viviendas urgentes. El fondo complementará los esfuerzos de los ayuntamientos y las organizaciones no gubernamentales en materia de vivienda pública y tiene por objeto dar una respuesta temporal a situaciones de emergencia como la falta de vivienda, la pérdida de esta por la imposibilidad de pagar alquileres o hipotecas y la violencia doméstica;

b) En Indonesia, como parte de su respuesta a la COVID-19, el Gobierno de Yakarta designó centros deportivos y salones públicos para el alojamiento temporal de personas sin hogar. Muchos habían perdido sus empleos debido a las consecuencias económicas de la pandemia y, por lo tanto, no habían podido pagar el alquiler;

c) En el Reino Unido, las autoridades locales han desplegado importantes esfuerzos por ofrecer alojamiento de emergencia a una mayoría de personas que duermen en la calle. Según las cifras del Gobierno, a mediados de abril se había ofrecido alojamiento de emergencia a más del 90 % de las personas que dormían en la calle en Inglaterra, y en mayo las autoridades locales de Inglaterra habían proporcionado alojamiento de emergencia a casi 15.000 personas. A finales de junio, el Gobierno anunció la asignación de otros 105 millones de libras esterlinas para ayudar a que las personas en riesgo de quedarse sin hogar tuviesen acceso a algún tipo de alojamiento;

d) En Francia, a partir de finales de marzo, el departamento encargado de la vivienda abrió nuevas plazas de alojamiento en hoteles para personas sin hogar. También se introdujo un sistema de vales para que 90.000 personas sin hogar pudieran comprar artículos de primera necesidad.

19. Además, varios gobiernos municipales, entre ellos los de Adelaida y Sídney (Australia), Bruselas (Bélgica), Bengaluru (India), Tshewane (Sudáfrica), Glasgow y Greater Manchester (Reino Unido) y Chicago (Estados Unidos)<sup>15</sup>, han adoptado medidas para ayudar a las poblaciones sin hogar durante la pandemia, entre ellas la provisión de asistencia alimentaria y alojamiento.

<sup>14</sup> Yasmeen Serhan, “What the coronavirus proved about homelessness”, *The Atlantic*, 18 de julio de 2020.

<sup>15</sup> Véase la presentación de Institute of Global Homelessness.

### C. Medidas de protección social, incluida la prevención de interrupciones de servicios públicos

20. La necesidad de una protección social de base amplia ha quedado perfectamente demostrada durante la pandemia. La Organización Internacional del Trabajo ha estimado que, a junio de 2020, un abrumador 93 % de los trabajadores del mundo residía en países en los que todavía estaban vigentes algún tipo de medidas de cierre del lugar de trabajo<sup>16</sup>. Las consecuencias en el ámbito de la vivienda son dobles: en primer lugar, el desempleo y la reducción de los ingresos amenazan con desencadenar un tsunami de desalojos y de falta de hogar. En segundo lugar, el efecto negativo se dejará sentir con mayor intensidad en las mujeres trabajadoras, que también están sobrerrepresentadas en los sectores de atención de la salud y asistencia social de primera línea. Dado que el hogar se ha convertido cada vez más en un lugar de trabajo durante el confinamiento, la protección del derecho al trabajo está íntimamente relacionada con la protección del derecho a la vivienda. La crisis actual también ha ilustrado crudamente el hecho de que tener un hogar que funcione —con agua corriente, electricidad, calefacción e Internet— es una cuestión de supervivencia y, por lo tanto, un aspecto clave del derecho a una vivienda adecuada. Algunos de esos elementos ya habían sido reconocidos en el derecho de los derechos humanos, pero otros —como la pertinencia de contar con un servicio de Internet operativo en el hogar— han demostrado su importancia durante la pandemia.

21. Los países han respondido principalmente de las tres maneras siguientes: a) estimulando la economía y el empleo; b) garantizando el apoyo en relación con los ingresos y el empleo; y c) garantizando el aprovisionamiento de alimentos, agua, refugio y asistencia sanitaria de emergencia a las comunidades vulnerables en forma de asistencia directa o prohibiciones en relación con las interrupciones de la prestación de servicios públicos<sup>17</sup>. Estas medidas son fundamentales para proteger el derecho a la vivienda.

22. Un número considerable de países, entre ellos varios países europeos, China y los Estados Unidos, han intentado aplicar esas medidas. En los Estados Unidos, por ejemplo, la ley relativa a la ayuda, el socorro y seguridad económica ante la pandemia de enfermedad por coronavirus, ya caducada, proporcionó asistencia financiera ante el aumento del desempleo y hasta el mes de julio ha evitado una gran oleada de desalojos, la falta de hogar y la inseguridad en la vivienda. En Dinamarca, el Estado se ofreció a cubrir durante tres meses el 75 % de los salarios de los empleados que de otro modo hubieran sido despedidos, y las empresas deberían pagar el resto. El Gobierno asumió el pago del 90 % de los salarios de los trabajadores empleados por hora.

23. En Francia, a partir del 15 de mayo los hogares de ingreso bajo recibirían pagos excepcionales de solidaridad. En Grecia, todos los empleados y trabajadores que habían dejado de trabajar como resultado de una orden proclamada por el Estado recibieron 800 euros. En Portugal, los arrendatarios cuyos ingresos se han visto reducidos como consecuencia de la pandemia tienen derecho a recibir apoyo financiero en forma de un préstamo sin intereses del Instituto Nacional de Vivienda y Rehabilitación Urbana para el pago de los alquileres, que de lo contrario no podrían efectuar. Los pequeños propietarios que sufran pérdidas importantes de ingresos debido al impago de los alquileres también pueden solicitar un préstamo sin intereses. Esas medidas fiscales hacen uso de instrumentos poderosos para abordar el derecho a una vivienda adecuada, lo cual es acogido con beneplácito.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo”, quinta edición, 30 de junio de 2020.

<sup>17</sup> Véase [www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm).

24. El Relator Especial lamenta que la mayoría de los Estados no hayan proclamado directivas nacionales claras sobre las interrupciones en la provisión de servicios públicos durante la pandemia, aunque sí se han emitido directivas locales. En la India no se ha emitido ninguna directiva nacional, pero varios estados, entre ellos Andhra Pradesh, Delhi, Haryana, Gujarat, Punjab, Rajastán y Uttarakhand, aplazaron el pago de las facturas de electricidad y agua durante el confinamiento para garantizar que los hogares no quedaran sin servicios esenciales<sup>18</sup>. Varios países, como la Argentina, Colombia, Malasia y el Paraguay, han adoptado medidas temporales de carácter similar, ya sea asegurando que no habrá cortes de servicios públicos durante unos meses o prestando asistencia financiera a los hogares afectados o a los proveedores de servicios públicos.

25. El Relator Especial acoge con beneplácito esas medidas, pero señala su carácter temporal mientras la pandemia sigue avanzando. Subraya la importancia de la protección social y el derecho a tener acceso a servicios públicos que funcionen y sean asequibles, incluidos el agua y el saneamiento, durante la pandemia. Ello reviste aún mayor importancia en momentos en los que el hogar se transforma en espacio de trabajo, guardería, centro de día y centro de asistencia para ancianos.

### III. Desalojos forzosos

26. A pesar de las órdenes de confinamiento y las prohibiciones temporales de los desalojos dictadas por los Gobiernos, los desalojos masivos y las demoliciones de viviendas han continuado a ritmo acelerado. Los desalojos forzosos han corrido a cargo de autoridades públicas y agentes privados. En su mayoría han estado dirigidos contra comunidades vulnerables, es decir, personas que viven en asentamientos informales o comunidades rurales, trabajadores migrantes y refugiados, personas que pertenecen a minorías étnicas, raciales y de otro tipo, y los pueblos indígenas. Los desalojos forzosos constituyen violaciones flagrantes de los derechos humanos en tiempos normales, y durante una pandemia también pueden constituir violaciones graves del derecho humanitario.

27. A diferencia de lo que ocurre en algunos países, el Gobierno de la India no ha dictado una moratoria nacional en relación con los desalojos<sup>19</sup>; por el contrario, han proseguido los desalojos y las demoliciones de viviendas, llevados a cabo por autoridades estatales y otras entidades públicas. Entre el 16 de marzo y el 16 de junio, la Red por el Derecho a la Vivienda y a la Tierra documentó por lo menos 22 incidentes de desalojo forzoso y demolición de viviendas en toda la India, que afectaron a más de 13.500 personas de comunidades indígenas (adivasi) y dalits (castas desfavorecidas)<sup>20</sup>. La mayoría de los desalojos parecen haber sido por razones en gran parte discrecionales, no relacionadas con la prevención de situaciones potencialmente mortales, por ejemplo, proyectos de “embellecimiento”, proyectos gubernamentales de desbrozo y proyectos de “ciudades inteligentes”.

28. En Sudáfrica no es posible desalojar a las personas de sus hogares ni demoler viviendas sin una orden judicial emitida después de que se hayan tomado en consideración todas las circunstancias pertinentes. El 16 de abril, el Gobierno publicó un aviso en el que se prohibían expresamente los desalojos<sup>21</sup>. No obstante, según la

<sup>18</sup> Véase la presentación de la Red por el Derecho a la Vivienda y a la Tierra (India).

<sup>19</sup> *Ibid.* No obstante, ha habido algunas notificaciones relacionadas con zonas concretas, como Jharkhand, pero, al no existir mecanismos específicos de ejecución, esas notificaciones han servido sobre todo como directivas para los propietarios de viviendas.

<sup>20</sup> Véase la presentación de Red por el Derecho a la Vivienda y a la Tierra (India).

<sup>21</sup> Véanse las presentaciones de comunicaciones de Legal Resources Centre y el Instituto de Derechos Socioeconómicos de Sudáfrica.

información recibida, durante el confinamiento en varios municipios cientos de personas han sido desalojadas y sus hogares han sido demolidos<sup>22</sup>. Por ejemplo, el asentamiento informal de Azania ha sido objeto de por lo menos 11 desalojos y demoliciones, en su mayoría llevados a cabo por un organismo de seguridad, Calvin Family Security Services, contratado por el municipio de eThekweni, lo cual ha dejado sin hogar a más de 300 personas. El 31 de marzo, dos personas fueron presuntamente víctimas de disparos con munición real y tres con munición lacrimógena. También se informó de desalojos forzosos y demoliciones en otros asentamientos informales del municipio de eThekweni, como Mathambo, eKhenana y Ekuphumeleni, así como en el asentamiento informal de eMpolweni en Ciudad del Cabo y en otro cerca de Kommetjie.

29. En Etiopía, según informes, en abril las autoridades municipales de Addis Abeba demolieron docenas de hogares pertenecientes a jornaleros, dejando sin hogar a por lo menos 1.000 personas durante la pandemia. En Nigeria, los desalojos forzosos han continuado a pesar del confinamiento que comenzó el 30 de marzo, en Yaya Abatan en Ogba, Estado de Lagos, y en Makurdi, Estado de Benue<sup>23</sup>. Según información recibida, el Gobierno no garantizó las debidas garantías procesales ni proporcionó alojamiento alternativo, por lo que los desalojados se vieron privados de sus hogares<sup>24</sup>.

30. En Francia, los solicitantes de asilo y los migrantes que viven en tiendas de campaña improvisadas en Calais y Grand-Synthe han seguido siendo objeto de desalojos forzosos, acoso y uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes del orden, y entre marzo y mayo de 2020 se produjeron 175 desalojos forzosos de migrantes y refugiados en Calais<sup>25</sup>. También se han desmantelado campamentos o asentamientos informales en Aubervilliers y Porte de la Villette y a lo largo del Canal Saint-Denis, en París. Se negó un acceso adecuado a los servicios de salud, agua, saneamiento, alimentación y vivienda a casi 1.500 personas en Calais y 600 personas en Grande-Synthe, entre ellas varios menores no acompañados, quienes corren un mayor riesgo de contraer la COVID-19<sup>26</sup>.

31. En Kenya no se ha dictado una moratoria nacional sobre los desalojos. Aunque las autoridades sanitarias nacionales emitieron una orden de permanencia en el hogar, se produjeron desalojos forzosos en las zonas de Kariobangi, Ruai y Kisumu, que afectaron a unas 20.000 familias en total<sup>27</sup>. El 26 de febrero, en la aldea de Dago, en el condado de Kisumu, se demolieron más de 150 viviendas, así como escuelas informales y puntos de distribución de agua. El 3 de mayo, más de 8.000 residentes de un asentamiento informal en Kariobangi, en Nairobi, perdieron sus hogares a pesar de que se habían emitido órdenes judiciales en contra del desalojo. Las familias desalojadas vivían en tierras que eran propiedad del Gobierno y habían estado pagando alquiler durante años. A 15 de julio, el Gobierno no había adoptado medidas

<sup>22</sup> *Ibid.*; véase también la presentación de Church Land Programme, Durban y Ndifuna Ukwazi (Sudáfrica).

<sup>23</sup> Véase la presentación de Amnistía Internacional.

<sup>24</sup> Los desalojos forzosos en Nigeria mencionados por la anterior titular del mandato parecen no haber disminuido; véase [A/HRC/43/43/Add.1](#).

<sup>25</sup> Véase la presentación de Amnistía Internacional. Los desalojos forzosos en la región han sido motivo de grave preocupación para los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas durante varios años; véase [A/HRC/43/43/Add.2](#).

<sup>26</sup> Véase la presentación de Amnistía Internacional.

<sup>27</sup> Véanse las presentaciones del Centro de Derechos Económicos y Sociales (Hakijamii) y Amnistía Internacional. El Relator Especial planteó la cuestión a Kenya en la comunicación KEN 1/2020, de fecha 20 de mayo de 2020, y emitió un comunicado de prensa el 22 de mayo. En el momento de redactarse el presente informe, no se había recibido respuesta alguna. Todas las comunicaciones y las respuestas recibidas pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

para proporcionar a las familias alimentos, alojamiento temporal, acceso al agua y el saneamiento o una indemnización, por lo que más de 8.000 personas se encuentran sin hogar y necesitan asistencia urgente.

32. En el Brasil, el Consejo Nacional de Justicia, órgano encargado de la política judicial, emitió recomendaciones entre marzo y junio para suspender los plazos judiciales de todos los desalojos, incluso en los casos de “reposesión”. A pesar de las recomendaciones y varias decisiones emitidas por el Consejo Superior del Poder Judicial del Tribunal de Justicia de São Paulo, se informó de muchos casos de desalojos forzosos y ataques incendiarios en el Estado de São Paulo entre marzo y junio, que afectaron a más de 2.000 familias, incluidos miembros del Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra<sup>28</sup>. Lamentablemente, el 11 de junio el Presidente anunció que había vetado la suspensión de los desalojos por impago de los alquileres de las propiedades urbanas hasta diciembre de 2020, que estaba recogida en el proyecto de ley 1179/2020, que había sido aprobado por el Congreso<sup>29</sup>.

33. En los Estados Unidos se prevé un “tsunami de desalojos”<sup>30</sup> a medida que comiencen a quedar sin efecto las diversas medidas temporales contra los desalojos adoptadas en diversas jurisdicciones. Si bien el Gobierno federal ha emitido una moratoria temporal de los desalojos y las ejecuciones hipotecarias por medio de la ley relativa a la ayuda, el socorro y seguridad económica ante la pandemia de enfermedad por coronavirus, se han seguido produciendo desalojos formales e informales y los propietarios de empresas parecen ser responsables de una parte desproporcionada de estos<sup>31</sup>. La protección federal contra los desalojos y las ejecuciones hipotecarias se aplica únicamente a las propiedades que cuentan con algún tipo de asistencia federal o una hipoteca respaldada por el Gobierno federal. Muchos arrendatarios desconocen si cuentan con asistencia federal, o no pueden probar que cuentan con ella, por lo que dependen de intervenciones locales y estatales, que varían en tiempo y consecuencias. Un análisis académico de las medidas locales contra los desalojos muestra que el impacto general para los arrendatarios varía considerablemente según la jurisdicción y, por lo tanto, es difícil sacar conclusiones firmes sobre si las medidas locales pueden proteger de verdad el derecho a la vivienda de los arrendatarios y de quienes corren el riesgo de ser desalojados<sup>32</sup>. También hay barreras de procedimiento que debilitan las prohibiciones de desalojo: dado que la ley de arrendadores y arrendatarios a nivel estatal exige que se anuncie el alquiler para que un juez pueda conocer del caso, muchos desalojos se llevan a cabo por defecto.

34. El panorama es sombrío. No solo están llegando a su fin muchas prohibiciones en materia de desalojos, sino que también han quedado sin efecto las prestaciones por desempleo previstas en la ley federal, y es probable que la tensión financiera que experimentan los hogares dé lugar a una importante oleada de desalojos. Están en peligro sobre todo los 110 millones de arrendatarios en los Estados Unidos. Se estima que al menos el 20 % corre el riesgo de ser desalojado a más tardar el 30 de

<sup>28</sup> Véanse las presentaciones de LabCidade, Observatório de Remoções, Habitat for Humanity, Terra de Direitos y Labá (Direito, Espaço e Política), Brasil.

<sup>29</sup> El Relator Especial planteó la cuestión de los desalojos en São Paulo en la comunicación BRA 5/2020, de fecha 3 de julio de 2020, y emitió un comunicado de prensa el 9 de julio. En el momento de redactarse el presente informe, no se había recibido respuesta alguna.

<sup>30</sup> Leticia Miranda, “A ‘tsunami of evictions’ is coming, warn housing advocates”, NBC News, 15 de julio de 2020.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Emily A. Benfer y otros, “COVID-19 Eviction Moratoria by State, Commonwealth and Territory: All States database”, disponible en <https://docs.google.com/spreadsheets/u/1/d/e/2PACX-1vTH8dUIbfnt3X52TrY3dEHQCAm60e5nqo0Rn1rNCf15dPGeXxM9QN9UdxUfEjxwvfTKzbCbZxJMdr7X/pubhtml>; y Eviction Lab, “COVID-19 Housing Policy Scorecard database”, disponible en <https://evictionlab.org/covid-policy-scorecard>.

septiembre<sup>33</sup>. Si muchos arrendatarios comienzan a incumplir el pago de sus alquileres mensuales, se puede predecir una oleada de ejecuciones hipotecarias en cascada, ya que muchos propietarios de viviendas que pagan hipotecas dependen del pago del alquiler para pagar su deuda. Por consiguiente, el Relator Especial hace hincapié en que los países no solo deben adoptar moratorias nacionales en relación con los desalojos, sino también ofrecer asistencia financiera a los arrendatarios y a los titulares de hipotecas.

## **IV. Impacto en los grupos vulnerables**

### **A. La no discriminación como aspecto central del derecho a una vivienda adecuada**

35. El derecho a una vivienda adecuada en el derecho internacional está estrechamente relacionado con el derecho a la no discriminación, tal como se establece en los artículos 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El título oficial del Relator Especial subraya la estrecha interrelación de esos derechos. La obligación de garantizar la no discriminación con respecto al derecho a una vivienda adecuada abarca todo el ámbito de las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y realizar el derecho a la vivienda. Ello incluye no solo el deber de proporcionar acceso a la vivienda sin discriminación, sino también el de eliminar los obstáculos sistémicos tradicionales, como el racismo o el castismo. No hay otro contexto en el que este deber haya sido más evidente que en el contexto de la pandemia, en el que las personas de color, las minorías étnicas y raciales y los pueblos indígenas han sufrido un impacto desproporcionado, al igual que las mujeres, que han tenido que combinar las tareas de la atención a los niños con el empleo, al tiempo que han sido objeto de malos tratos y violencia.

### **B. “El color de la COVID-19”: minorías raciales y étnicas y pueblos indígenas**

36. Las minorías raciales y étnicas y los pueblos indígenas han sufrido algunos de los efectos más devastadores de la COVID-19. En los Estados Unidos, el epicentro norteamericano de la pandemia, el “color de la COVID-19” ha sido obvio: las víctimas han sido en gran parte personas de color. Por ejemplo, los Centros de Control y Prevención de Enfermedades informan de que, a 12 de junio de 2020, la tasa de hospitalización ajustada por edad de los indígenas de los Estados Unidos y los afroamericanos quintuplicaba la de los estadounidenses blancos no hispanos, mientras que los estadounidenses hispanos tenían cuatro veces más probabilidades de ser hospitalizados que los estadounidenses blancos no hispanos<sup>34</sup>. Los datos han sido confirmados por varias fuentes independientes, que informan de conclusiones igualmente alarmantes<sup>35</sup>. En otros países gravemente afectados, como el Brasil y la

<sup>33</sup> Renae Merle, “Evictions are likely to skyrocket this summer as jobs remain scarce. Black renters will be hard hit”, *Washington Post*, 6 de julio de 2020. Véase también la presentación de Florida Housing Justice Alliance y Community Justice Project (Estados Unidos de América).

<sup>34</sup> Véase [www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/racial-ethnic-minorities.html](http://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/racial-ethnic-minorities.html).

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, APM Research Lab, “The colour of coronavirus: COVID-19 deaths by race and ethnicity in the U.S.” 5 de agosto de 2020; Richard A. Opper, Jr. y otros, “The fullest look yet at the racial inequity of coronavirus”, *New York Times*, 5 de julio de 2020; Pew Research Centre, “Health concerns from COVID-19 much higher among Hispanics and blacks than whites”, 14 de abril de 2020; Universidad de Emory, base de datos de COVID-19 Health Equity Interactive Dashboard, disponible

India, no se recogen ni se facilitan esos datos, aunque es evidente que el impacto se ha dejado sentir sobre todo en las comunidades marginadas, que suelen ser indígenas, quilombola o de castas inferiores<sup>36</sup>. Como se ha señalado anteriormente, la falta de esos datos desglosados es un importante impedimento para comprender las repercusiones de la pandemia en determinados grupos vulnerables y en el derecho a la vivienda. En el Brasil, el Tribunal Federal de Río de Janeiro dictó la orden —lamentablemente revocada posteriormente— de que se registraran las estadísticas sanitarias sobre la COVID-19 y las muertes, con información relacionada con el origen étnico, el género y la ubicación, para proteger la salud de los más vulnerables<sup>37</sup>.

### C. Mujeres y niños

37. En muchas presentaciones se destacaron las graves repercusiones de la COVID-19 en el derecho a la vivienda de las mujeres y en otros derechos de la mujer. Como trabajadoras de primera línea en los sectores sanitario y social, así como en la agricultura, el sector informal y la venta ambulante, el impacto sobre las mujeres trabajadoras ha sido desproporcionado<sup>38</sup>. Además de sufrir la pérdida de sus empleos e ingresos, ellas han llevado sobre sus hombros la mayor parte de las tareas de cuidado de los niños y otras tareas domésticas, las cuales aumentaron considerablemente como resultado de las órdenes de permanencia en el hogar, a la vez que trataban de cumplir las exigencias de su trabajo profesional<sup>39</sup>. El confinamiento se ha traducido también en un mayor nivel de maltrato y violencia en el hogar<sup>40</sup>. Desde el principio de la pandemia, algunos países, como Nueva Zelanda, incluyeron disposiciones relativas al maltrato en el hogar en su planificación más amplia del confinamiento; Italia, España y otros países pusieron en práctica programas nacionales para dar alojamiento en hoteles a las víctimas de maltrato en caso de que los refugios existentes tuvieran colmada su capacidad; y Alemania formuló una promesa abierta de financiación indefinida de refugios y otros servicios cruciales. Sin embargo, ese no ha sido el caso en muchos países, por ejemplo, el Reino Unido<sup>41</sup>.

38. Si bien algunos gobiernos locales, como el de Barcelona, y nacionales, como el de Grecia, han promulgado políticas específicas que salvaguardan los derechos de la mujer (por ejemplo, para proteger a las mujeres víctimas de violencia doméstica)<sup>42</sup>, no se dispone de datos desglosados sobre las repercusiones de la COVID-19 en el derecho de las mujeres a una vivienda segura y adecuada; en lo que se refiere al impacto en los niños se puede llegar a una conclusión similar.

---

en <https://covid19.emory.edu>; y Elise Kaplan y Theresa Davis, “Huge disparity’ in COVID-19 death rates for Native Americans in NM”, *Albuquerque Journal*, 31 de mayo de 2020.

<sup>36</sup> NPR, “The coronavirus is spreading through indigenous communities in the Amazon”, 12 de junio de 2020.

<sup>37</sup> Véase la presentación de Terra de Direitos y Labá (Direito, Espaço e Política), Brasil.

<sup>38</sup> OIT, “Observatorio de la OIT”, véase la nota 16 a pie de página.

<sup>39</sup> Para un análisis véase Naciones Unidas, “Informe de políticas: las repercusiones de la COVID-19 en las mujeres y las niñas”, 9 de abril de 2020.

<sup>40</sup> International Rescue Committee, “The essentials for responding to violence against women and girls during and after COVID-19”, 26 de junio de 2020.

<sup>41</sup> Amanda Taub y Jane Bradley, “As domestic abuse rises, U.K. failings leave victims in danger”, *New York Times*, 2 de julio de 2020. Para obtener más información, véase [A/75/144](https://www.nytimes.com/2020/07/02/world/europe/coronavirus-uk-domestic-abuse.html).

<sup>42</sup> Véase la presentación de la Diputación Provincial de Barcelona (España).



## D. Trabajadores migrantes

39. Los trabajadores migrantes nacionales e internacionales han sido los más afectados por la COVID-19; ellos constituyen un gran porcentaje de la fuerza de trabajo urbana en las economías emergentes como China y la India, y operan tanto en el sector formal como en el informal de la economía. A nivel mundial, muchos trabajadores migrantes dependen de la venta ambulante, están empleados como trabajadores del servicio doméstico en casas particulares o trabajan en sectores que se han visto muy afectados y se han visto particularmente expuestos al impacto económico de los confinamientos y el cierre de los lugares de trabajo. Muchos carecen de domicilio permanente, permisos oficiales de trabajo o contratos de trabajo y, por lo tanto, suelen quedar excluidos de los sistemas nacionales de protección social o tienen grandes dificultades para reclamar justicia por violaciones relacionadas con los derechos laborales y a la vivienda.

40. En muchos países, los trabajadores migrantes no solo perdieron todos sus ingresos, sino que también se les pidió que regresaran a sus países o lugares de origen, aunque no pudieran hacerlo debido a la suspensión de los viajes nacionales e internacionales o al cierre de las fronteras. Si bien los Gobiernos han promulgado algunas medidas humanitarias para ayudar a los trabajadores migrantes, a menudo a instancias del poder judicial, un número abrumador de esos trabajadores, que proceden de grupos pobres u otros grupos marginados, sigue siendo extremadamente vulnerable.

41. En algunos casos atroces, como en la India, los trabajadores migrantes han tenido que caminar cientos de kilómetros hasta sus aldeas y pueblos de origen por falta de opciones de transporte después de que se promulgaron las órdenes de confinamiento. A falta de políticas en materia de vivienda social o de bajo costo para los trabajadores migrantes en las ciudades, la gran mayoría vivía en sus lugares de trabajo, incluidas fábricas, tiendas, obras de construcción y restaurantes, por lo que al anunciarse el confinamiento se quedaron sin un lugar donde vivir. El 28 de marzo se ordenó a los estados de la India que cerraran las fronteras e impidieran que los migrantes regresaran a sus hogares; según informes se procedió de ese modo para controlar la propagación del virus. El Gobierno central, junto con muchos estados, prohibió el desalojo de trabajadores migrantes, estudiantes y mujeres trabajadoras por impago del alquiler de los lugares donde pernoctaban y emitió avisos a los estados para garantizar que los trabajadores migrantes tuvieran acceso a refugios y alimentos durante el confinamiento; a pesar de ello y de que se abrieron —si bien con retraso— muchos campamentos de socorro y refugios de emergencia para los trabajadores migrantes, estos se enfrentaron a enormes desafíos en lo que respecta al hambre y el desamparo, que se caracterizaron por la violación de muchos derechos humanos, incluido el derecho a la vivienda, y muchos murieron como consecuencia del agotamiento, el hambre y la sed<sup>43</sup>. La no realización del derecho a un hogar seguro y adecuado ha significado para muchos trabajadores migrantes una marcha hacia la muerte.

## E. Personas de edad y personas con discapacidad

42. Los ancianos han sido uno de los grupos más afectados por la pandemia de COVID-19<sup>44</sup>. No solo corren un mayor riesgo de padecer una enfermedad grave a

---

<sup>43</sup> El Relator Especial planteó sus preocupaciones a la India en la comunicación IND 9/2020, de fecha 28 de mayo de 2020, y emitió un comunicado de prensa el 4 de junio. Agradece a la India su respuesta de fecha 26 de junio.

<sup>44</sup> Véase [www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/older-adults.html](http://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/older-adults.html).

causa del virus —en casi todos los países, la mortalidad por COVID-19 se concentra más en las personas de 70 años o más— sino que muchos también dependen de las estructuras de apoyo social para mantener una vida independiente. Los protocolos de distanciamiento físico y las medidas de cuarentena, combinados con la falta sistemática de personal en las instituciones de atención, los servicios de apoyo social y los cierres parciales de los servicios de atención ambulatoria, se tradujeron en un abandono atroz de toda una generación de personas en varios países. Las personas con discapacidades —que apenas se mencionan en las presentaciones recibidas— experimentaron desafíos similares y ello suscita gran preocupación dado que la pandemia menoscabó gravemente sus derechos, incluido su acceso a la atención de la salud y a otros servicios necesarios para llevar una vida independiente dentro de la comunidad.

43. Los adultos mayores han sufrido un enorme desgaste emocional y psicológico al no poder mantener los vínculos sociales debido a las órdenes de permanecer en casa, las medidas de distanciamiento físico y la perspectiva de estancias prolongadas en los hospitales sin poder recibir visitas de sus seres queridos. Las personas mayores y las personas con discapacidad recluidas en instituciones de asistencia, que restringieron o prohibieron las visitas de los familiares, sintieron con mayor fuerza los efectos de tales medidas. Todavía no se conoce el impacto total y acumulativo en los derechos de las personas de edad y las personas con discapacidad, pero es probable que sea grave.

44. El Relator Especial desea subrayar que la seguridad, la disponibilidad de servicios esenciales y la adaptación a las necesidades culturales son elementos clave del derecho a una vivienda adecuada, como se reconoce en la Observación general núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en la interrelación con otros derechos humanos. Un hogar es más que un techo sobre la cabeza. La seguridad y la adaptación a las necesidades culturales son elementos clave del derecho a una vivienda adecuada, incluido el derecho a mantener las conexiones sociales. Esto significa también que un “hogar” debe propiciar el bienestar psicológico, independientemente de que la persona viva sola, en un entorno multigeneracional o una institución de atención.

## **F. Personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero**

45. En muchas presentaciones se señaló que las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero se encontraban entre las de mayor riesgo de marginación debido a la pandemia y a sus repercusiones en el derecho a la vivienda<sup>45</sup>. Lamentablemente, a menudo no se dispone de datos desglosados sobre las repercusiones en ese grupo. En ciertas regiones, por ejemplo, Asia Meridional y el Pacífico, las personas transgénero y de género diverso suelen vivir en espacios comunales debido al ostracismo social y la discriminación de los propietarios de viviendas<sup>46</sup>. En muchos países de la región de Asia y el Pacífico estas personas no tienen acceso a refugios seguros ni a instalaciones sanitarias que satisfagan las necesidades de las personas transgénero en el hogar, la escuela o los centros de atención de la salud durante los confinamientos, especialmente en las zonas rurales. En Indonesia, el 90 % de las mujeres transgénero encuestadas corrían un alto riesgo de contraer la COVID-19 debido a sus condiciones de vida en los asentamientos informales y en zonas hacinadas y a que su trabajo

<sup>45</sup> Estas incluyen las presentaciones de Colombia, el Ministerio de Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina), el municipio General Alvear de la provincia de Mendoza (Argentina), el Centro Camboyano de Derechos Humanos, y la Red por el Derecho a la Vivienda y a la Tierra (India).

<sup>46</sup> Véase la presentación de Asia Pacific Transgender Network.

entrañaba un alto grado de interacción con otras personas. Los paquetes de ayuda organizados por el Gobierno federal no han abordado específicamente las vulnerabilidades y necesidades de las comunidades de lesbianas, gais, bisexuales y transgénero.

46. En la India, el confinamiento resultó catastrófico para los medios de vida de las personas transgénero empleadas en sectores informales como el entretenimiento, el trabajo sexual y el trabajo en la calle, y las obligó a regresar a sus ciudades y aldeas de origen, al igual que a muchos trabajadores migrantes. En el Pakistán, muchas personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero no tienen un hogar donde vivir o viven en centros comunitarios en condiciones de hacinamiento, donde es prácticamente imposible mantener el distanciamiento físico. Como resultado del incremento de la estigmatización y la marginación social, suelen ser también objeto de discriminación por parte de los funcionarios cuando tratan de acceder a los paquetes de ayuda<sup>47</sup>.

## G. Residentes en asentamientos informales

47. En los asentamientos informales muchas personas viven en condiciones que no respetan el derecho a una vivienda adecuada y no tienen seguridad de la tenencia. A menudo se ha supuesto, como parte de las medidas de confinamiento, que las personas tienen la posibilidad de practicar el distanciamiento físico en sus hogares, pero esto es imposible en los asentamientos informales que a menudo se caracterizan por una alta densidad de población y por el hecho de que familias y vecinos comparten pequeñas habitaciones y espacios públicos limitados. La falta de acceso adecuado al agua y el saneamiento ha hecho difícil lavarse las manos con frecuencia. También hay grandes disparidades entre las personas que viven en asentamientos informales y los residentes de viviendas oficiales en relación con el acceso a la atención médica, los servicios de salud, los análisis, los botiquines de higiene y los equipos de protección, así como los beneficios económicos que ofrecen los Estados para hacer frente a los efectos devastadores en los medios de vida y los ingresos.

48. Como se ha señalado en los párrafos 26 a 34 del presente documento, en varios países afectados por la COVID-19, como el Brasil, Etiopía, Francia, la India, Kenya, Nigeria y Sudáfrica, durante la pandemia personas que vivían en asentamientos informales y en viviendas provisionales o improvisadas han sido desalojadas. Esos desalojos forzados han hecho que los residentes de los asentamientos informales corran un riesgo aún mayor de infección y de quedarse sin hogar en un momento en el que se ordenó a todos que se quedaran en sus casas. Esos desalojos contribuyen también a que otros grupos de población se vean expuestos a la posible propagación del virus en la comunidad.

49. Aunque algunos Gobiernos, como el de Italia, han llevado a cabo una evaluación de la situación de las personas en los asentamientos informales (muchos de los cuales son romaníes), los asentamientos romaníes de otros países, como Rumania, siguen siendo extraordinariamente precarios, y sus residentes enfrentan amenazas de desalojo, la falta de hogar y problemas estructurales de racismo ambiental<sup>48</sup>. Eslovaquia y Ucrania llevaron a cabo evaluaciones de la situación de las personas en los asentamientos romaníes, donde los problemas de acceso al agua y el saneamiento siguen siendo importantes<sup>49</sup>. Muchos otros Estados, como la Argentina y México, instituyeron nuevas medidas de protección para los asentamientos informales en

<sup>47</sup> Para una evaluación más detallada de los efectos de la COVID-19 en las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero, véase el documento [A/75/258](#).

<sup>48</sup> Véanse las presentaciones de Italia y Căși sociale ACUM! (Rumania).

<sup>49</sup> Véanse las presentaciones de Eslovaquia y el equipo de las Naciones Unidas en Ucrania.

forma de conexiones de agua adicionales o de suministro de agua, así como servicios adicionales de alimentación, higiene y salud<sup>50</sup>.

## H. Personas sin hogar

50. En España, a pesar de las directrices en virtud de las cuales se permitía a las personas sin hogar permanecer en espacios públicos durante el confinamiento, se informó de que decenas de personas habían recibido multas por infringir las medidas de confinamiento, por ejemplo en Madrid, Barcelona y Valencia. En Suecia, que carece de una estrategia nacional para las personas sin hogar, al parecer solo se han introducido cambios menores para atender a las necesidades de las personas sin hogar durante la pandemia, como la ampliación del horario de apertura de los refugios o la provisión de habitaciones e instalaciones adicionales para ofrecer la posibilidad de mantener un distanciamiento físico<sup>51</sup>.

51. En los Estados Unidos, un número significativo de personas, que se estima en más de 500.000, ya vivía en la calle antes de la pandemia de COVID-19. Es probable que esa cifra siga aumentando, a menos que se implementen medidas de gran alcance que refuercen las protecciones temporales contra los desalojos. Si no se adoptan medidas adicionales, las repercusiones económicas de la pandemia pueden aumentar el número de personas sin hogar en los Estados Unidos hasta en un 45 % a finales de 2020<sup>52</sup>.

52. Las personas que se han visto privadas de la vivienda no tienen la capacidad adecuada para distanciarse físicamente en los refugios, corren más riesgo de enfrentarse a la propagación en la comunidad, carecen de acceso igualitario a los servicios de salud y, por lo tanto, corren un riesgo importante de que sus derechos a la salud y a la vida no se vean realizados. Como se ha señalado en los párrafos 17 a 19 anteriores, varios Gobiernos de Europa y algunos estados de los Estados Unidos, como California, Connecticut y Virginia, han proporcionado habitaciones privadas en espacios actualmente no ocupados, como hoteles y dormitorios, a personas que se han visto privadas de vivienda. Sin embargo, muchos gobiernos nacionales y locales no han adoptado medidas adicionales para proteger a las personas que se han visto privadas de vivienda más allá de las medidas que ya estaban vigentes antes de la pandemia.

53. En los Estados Unidos, una de las principales preocupaciones ha sido la disolución de los campamentos por parte de los gobiernos locales, en contra de la recomendación oficial emitida por los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades en marzo de 2020. Varios municipios, entre ellos la ciudad de Nueva York, Miami, Denver y Filadelfia —a diferencia de otros como Reno, Oakland o Chico— han demolido campamentos de personas sin hogar sin proporcionarles un alojamiento alternativo adecuado o han realizado redadas policiales contra personas sin hogar que buscaban refugio en estaciones de metro o lugares públicos. Dado que la mayoría de los alojamientos para personas sin hogar en los Estados Unidos están hacinados, la política de dismantelar los campamentos tiene poco sentido en términos de proteger a las personas de la COVID-19. Si bien los campamentos para personas sin hogar no cumplen el requisito establecido en las normas internacionales de derechos humanos de proporcionar una vivienda segura y adecuada a quienes carecen de ella, eliminarlos durante la pandemia sin proporcionar a esas personas viviendas alternativas y seguras es constitutivo de una violación flagrante del derecho a una vivienda adecuada, lo cual atenta contra la dignidad humana.

<sup>50</sup> Véanse las presentaciones de México y la Argentina.

<sup>51</sup> Véase la presentación de Amnistía Internacional.

<sup>52</sup> Véase la presentación de National Law Center on Homelessness and Poverty (Estados Unidos).

## I. Personas que viven en entornos institucionalizados o en situaciones de conflicto o violencia

54. Las personas que huyen de situaciones de conflicto y violencia, como los refugiados, los desplazados internos y los migrantes, corren un particular riesgo durante la pandemia y a menudo se viola su derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos. Al carecer de un acceso adecuado a la vivienda o los servicios básicos para sobrevivir, con frecuencia ven como sus viviendas son demolidas durante los conflictos. La pandemia ha traído como resultado el cierre de las fronteras y restricciones de viaje específicas de la COVID-19, y ello afecta la capacidad de las personas para solicitar asilo<sup>53</sup>. Los migrantes indocumentados corren un riesgo particular en lo que a los desalojos se refiere ya que su situación les impide solicitar una reparación judicial<sup>54</sup>. A medida que la pandemia asola las zonas de conflicto, la falta de viviendas adecuadas se ha convertido en un elemento central de la crisis humanitaria<sup>55</sup>.

55. El Observatorio de Desplazamiento Interno informa de que los desalojos forzados de desplazados internos han continuado durante la pandemia por temor a la infección por COVID-19<sup>56</sup>. Por ejemplo, se informa de que los médicos que trabajan con migrantes han sido desalojados de sus hogares por temor a que puedan propagar la COVID-19 en sus comunidades; y en Guangzhou (China), varias personas afrodescendientes fueron desalojadas de sus lugares de residencia después de que las autoridades locales anunciaran que cinco nigerianos habían dado positivo en las pruebas de detección del virus. A los pocos días, se inició una campaña para realizar pruebas a todos los africanos de la ciudad, y hacer un seguimiento de ellos, lo cual suscitó preocupaciones en cuanto a una posible discriminación racial. En ciudades como Mogadishu, Nairobi y Kabul, los desplazados internos y los refugiados constituyen una parte importante de la población urbana informal y corren un mayor riesgo de contraer el virus, al tiempo que carecen de la posibilidad de acceder a los beneficios o programas de asistencia ofrecidos por los Estados o los donantes, que pueden estar solo al alcance de los ciudadanos. Habida cuenta del gran número de desplazados internos en Lagos —al menos 100.000— la ciudad está inmersa en una verdadera emergencia humanitaria y de derechos humanos, fundamentalmente porque el número de desalojos ha aumentado durante la pandemia.

56. En la mayoría de los entornos institucionalizados, como las prisiones y los campos de detención, plantea el gran riesgo de una rápida transmisión del virus en un contexto en el que las personas que se encuentran en esos entornos ya han sido privadas del disfrute de derechos humanos básicos, incluido el acceso a una vivienda adecuada. La propagación inicial del virus tuvo lugar en entornos institucionalizados similares de carácter voluntario, como las residencias para personas de edad, donde se produjeron brotes de infecciones. A pesar de los esfuerzos por descongestionar las cárceles durante la pandemia, por ejemplo en Camboya, Indonesia, el Perú y el Estado de Palestina<sup>57</sup>, las personas institucionalizadas siguen estando muy amenazadas, ya que el riesgo de no ver realizado su derecho a una vivienda adecuada, fuertemente restringido debido a su encarcelamiento, es mayor en estos casos.

<sup>53</sup> Véase el análisis de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, disponible en [im.unhcr.org/covid19\\_platform/#\\_ga=2.205407256.902499537.1595336565-1933388451.1454743330](https://im.unhcr.org/covid19_platform/#_ga=2.205407256.902499537.1595336565-1933388451.1454743330).

<sup>54</sup> Caitlin Dickerson, “Sleeping outside in a pandemic: vulnerable renters face evictions”, *New York Times*, 4 de julio de 2020.

<sup>55</sup> Véase, por ejemplo, en relación con el International Rescue Committee, “Yemen on the brink: COVID-19, starvation, war”, 2 de julio de 2020.

<sup>56</sup> Véase la presentación del Observatorio de Desplazamiento Interno.

<sup>57</sup> Véanse las presentaciones de Indonesia, el Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (Perú), Sahmakum Teang Thaut (Camboya) y el Estado de Palestina.

## V. La vivienda después de la pandemia

### A. Más allá de las medidas de carácter temporal

57. El Relator Especial acoge con beneplácito las numerosas medidas temporales adoptadas por los Gobiernos —moratorias de los desalojos, asistencia a los arrendatarios y a los titulares de hipotecas y alojamiento de las poblaciones sin hogar en albergues y hoteles temporales— como pasos en la dirección correcta para proteger el derecho a la vivienda en un momento de peligro a nivel mundial. Sin embargo, es imperativo reconocer que, antes del brote de la pandemia, en muchos países el derecho a la vivienda existía solo nominalmente. A menos que se aborden los factores estructurales que hacen que la vivienda segura y protegida sea tan difícil de disfrutar, las medidas temporales de mitigación adoptadas hoy día resultarán ser un espejismo.

58. Hubo una pandemia de desalojos antes del brote de COVID-19; la falta de hogar estaba aumentando considerablemente; la discriminación en el acceso a la vivienda era rampante; y en las estrategias de desarrollo de los países no se abordaban la vivienda y el acceso a la tierra como una prioridad, a pesar de los compromisos mundiales como el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11. Habida cuenta de la financiarización de la vivienda, esta es tratada como un mero producto básico, y son demasiados los Gobiernos que no han desarrollado instrumentos eficaces para hacer frente a la crisis de asequibilidad que la especulación desenfrenada ha creado durante decenios<sup>58</sup>. Este es el contexto en el que deben evaluarse las medidas temporales contra los desalojos o la falta de hogar, incluso en momentos en que muchas de ellas quedarán sin efecto. Hay una necesidad imperiosa de reimaginar un mundo en el que no se repitan los errores del pasado.

59. La pandemia ha modificado sustancialmente el significado de la palabra “hogar”. Las órdenes de permanecer en casa —que seguirán emitiéndose periódicamente a medida que el virus probablemente aumente en los próximos meses— obligan a reimaginar qué es un hogar: no solo es un refugio contra el virus y un lugar seguro para el distanciamiento físico; es también un lugar de trabajo remunerado y no remunerado, especialmente para aquellos a los que se les pidió que trabajaran a distancia; es una guardería y una escuela, ya que muchas escuelas están a la espera para ver si pueden reabrir sus puertas. La combinación de tantas funciones en una sola entidad —el hogar— debería traducirse en un replanteamiento básico del derecho a una vivienda adecuada y un mayor reconocimiento de su centralidad.

### B. Desafíos normativos, jurídicos y fiscales

60. Mientras los países lidian con los efectos de la COVID-19, se enfrentan a dos dilemas. En primer lugar, ¿hasta qué punto se puede —o se debería— volver a la normalidad anterior al brote del virus? En segundo lugar, ¿cuáles son las verdaderas limitaciones y opciones que determinarán cómo llegar a donde se quiere ir? En el contexto del derecho a la vivienda, volver a la situación anterior no puede ser una opción viable, ya que significaría la reanudación de los desalojos en masa, la expansión de la falta de vivienda y la aceptación de que la discriminación en el acceso a la vivienda está configurando espacialmente los contornos de la urbanización. El actual aplazamiento temporal de tales fenómenos debería aprovecharse para reimaginar un futuro mejor para la vivienda como derecho humano.

<sup>58</sup> Existe una amplia literatura académica y normativa que respalda esta idea. Véase, por ejemplo, Raquel Rolnik, “Urban Warfare: Housing under the Empire of Finance” (Londres, Verso, 2019); Olivier De Schutter y Balakrishnan Rajagopal, editores, “Property from Below: Commodification of Land and the Counter-Movement”, *Routledge Complex Real Property Rights Series* (Abingdon (Reino Unido), Routledge, 2019).

61. Las principales limitaciones de los Gobiernos para determinar la forma en que deben responder a los efectos de la COVID-19 en la vivienda son de carácter fiscal, normativo y jurídico, pero también, en última instancia, de visión y voluntad políticas. El Relator Especial cree firmemente que hay suficientes instrumentos para hacer frente a las limitaciones, siempre que exista un firme compromiso político. En las recomendaciones específicas que figuran en la sección VI más adelante se examinan muchos de esos instrumentos y medidas. Muchos de los instrumentos normativos, jurídicos y fiscales no están fuera del alcance de los Gobiernos y son necesarios para el pleno disfrute del derecho a la vivienda durante y después de la pandemia.

## **VI. Conclusiones y recomendaciones**

62. **El presente informe se basa en un gran número de respuestas de los Estados, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil a una petición de aportaciones formulada por el Relator Especial y otros expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas. En el informe, el Relator Especial ha sostenido que la vivienda es la primera línea en la batalla contra la pandemia, durante la cual los Estados pidieron a sus ciudadanos que se quedaran en casa. Sin embargo, el acceso insuficiente y discriminatorio a una vivienda segura, asequible y adecuada que caracterizaba al mundo antes de la pandemia de COVID-19 —y que se ha afianzado aún más por la crisis económica posterior a la pandemia— amenaza con convertir una emergencia de salud pública en una emergencia de dimensiones mundiales en el ámbito de la vivienda.**

63. **El Relator Especial celebra el hecho de que muchos Estados de todo el mundo hayan evitado temporalmente las peores consecuencias de la pandemia en materia de vivienda mediante moratorias de los desalojos y protecciones para los arrendatarios y los titulares de hipotecas. Aun así, hay una gran preocupación en tres frentes.**

64. **Primero, los efectos de la COVID-19, por ejemplo en el derecho a la vivienda, se han hecho sentir de manera muy desigual y es un reflejo de las jerarquías y desigualdades preexistentes por motivos raciales, de género y de otro tipo. Las tasas de mortalidad e infección sumamente dispares en los países con las más aguzadas divisiones sociales y económicas están quedando al descubierto. La falta de hogar, el hacinamiento y las condiciones de vivienda inadecuadas de millones de personas marginadas han ocasionado muertes y sufrimientos excesivos, en gran medida prevenibles. Lamentablemente, hay razones de peso para temer que la desigualdad y la discriminación preexistentes en el acceso a una vivienda segura y adecuada se afiancen aún más por la crisis económica causada por la pandemia.**

65. **Segundo, mientras continúa el azote de la pandemia muchas de las medidas temporales de mitigación han quedado sin efecto o lo harán en los próximos meses. Cabe esperar un aumento sin precedentes de los desalojos, el hambre, la falta de hogar y, en última instancia, la mortalidad.**

66. **Tercero, los desalojos forzosos han continuado, si no es que se han acelerado, incluso durante la pandemia. Las personas sin hogar, las personas que viven en asentamientos informales, los trabajadores migrantes y muchos otros grupos vulnerables se enfrentan a condiciones cada vez peores, con un mayor riesgo de infección, propagación del virus en la comunidad y mortalidad.**

67. **El Relator Especial cree, sobre la base de las comunicaciones recibidas y a su juicio ponderado, que esos resultados pueden y deberían evitarse y que existe y es posible un mejor enfoque para combatir los peores efectos de la COVID-19**

en el derecho a la vivienda. Con ese fin, se presentan respetuosamente cinco recomendaciones a corto plazo y nueve a medio y largo plazo.

68. El Relator Especial recomienda a los Gobiernos que, a corto plazo:

a) Reúnan datos sobre la COVID-19 y sus repercusiones en el derecho a una vivienda adecuada y en las comunidades vulnerables, desglosados por raza, género, casta, religión, discapacidad, orientación sexual, identidad de género y otros parámetros aplicables, como la condición de migrante, refugiado o inmigrante, y los hagan públicos. Esos datos deberían abarcar diversos indicadores del derecho a la vivienda, como la falta de vivienda, el hacinamiento, la disponibilidad, la calidad y la asequibilidad, e información detallada en relación con la seguridad de la tenencia, en particular sobre el número de desalojos y sobre quiénes se ven amenazados y afectados por ellos;

b) Apliquen una moratoria a los desalojos y ejecuciones hipotecarias y a los procedimientos de desalojo contra todos, incluidos los no nacionales residentes en un país. En particular durante la pandemia, los Gobiernos han de contraer el compromiso de suspender todos los desalojos con vistas a evitar desalojos forzosos. Ello también debería incluir una moratoria de la demolición de campamentos o tiendas de campaña utilizados por personas sin hogar;

c) Alojén a las personas que se encuentren sin hogar en hoteles, moteles, segundas residencias, dormitorios o vehículos mientras dure la crisis y hagan planes para trasladar a las personas a viviendas permanentes en lugar de que se vean obligadas a volver a las calles. Para resolver el problema de la falta de vivienda se precisa un importante aumento de la asignación de fondos para el alojamiento temporal y para la compra o expropiación de propiedades vacías o desocupadas con vistas a su uso como alojamiento permanente;

d) Perfeccionen las medidas de protección social, incluido el apoyo a los ingresos y al empleo de las personas de ingreso bajo, y aumentar el acceso al agua, la higiene y los servicios de saneamiento para quienes viven en zonas no protegidas, incluidas las personas sin hogar o que viven en asentamientos informales, y sigan aplicando las ya adoptadas;

e) Reduzcan de inmediato y en condiciones de seguridad el número de personas encarceladas por violaciones de las leyes que tipifican como delito la falta de vivienda y otros delitos no violentos, descongestionen las prisiones, los campos de detención u otras instituciones y proporcionen alojamiento alternativo a las personas en esas instituciones.

69. El Relator Especial recomienda a los Gobiernos que, a mediano y largo plazos:

a) Velen por que el derecho a una vivienda adecuada, entre otros derechos humanos, sea fundamental en toda medida de respuesta y recuperación de la COVID-19 y por que se asignen recursos suficientes para la realización de ese derecho para todos, incluso mediante la formulación y aplicación de estrategias de vivienda que respeten los derechos humanos y asignaciones presupuestarias suficientes;

b) Garanticen que las medidas de respuesta y recuperación no sean discriminatorias y no dejen a nadie atrás, incluidas las personas que son discriminadas por su género, raza, etnia, nacionalidad o condición socioeconómica, o por otros motivos. Cuando proceda, se deben establecer medidas especiales para garantizar que los grupos que hayan sido objeto de discriminación y marginación sistémicas y que estén experimentando



agudamente los efectos negativos de la COVID-19 se beneficien de las medidas de respuesta y recuperación;

c) Pongan fin a los desalojos forzosos para siempre y promulguen leyes que garanticen procedimientos de desalojo más regulares y ordenados que se ajusten plenamente a las normas internacionales de derechos humanos. Ello implicará necesariamente cambios fundamentales en las leyes de dominio eminente y en los procedimientos de desalojo. Es fundamental que los Estados se aseguren de que nadie quede en una posición de mayor vulnerabilidad ante la COVID-19, por ejemplo el ser desalojado ante la incapacidad de pagar el alquiler o la hipoteca;

d) Velen por que todas las personas puedan tener acceso a instalaciones adecuadas y seguras de agua y saneamiento —en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible— de modo que quienes no tengan hogar o vivan en viviendas inadecuadas, como los asentamientos informales, puedan mantener los niveles de higiene necesarios, incluido el lavado de manos, para protegerse de la COVID-19. Esas instalaciones deben estar situadas en lugares seguros y proporcionar un acceso no discriminatorio a todos, de modo que puedan protegerse eficazmente de la enfermedad;

e) Promulguen toques de alquiler y subsidios para los arrendatarios y los propietarios de viviendas en pequeña escala, en consonancia con sus necesidades y para garantizar la estabilidad del mercado de la vivienda durante la pandemia, de modo que una emergencia sanitaria mundial no se convierta en una emergencia en materia de vivienda;

f) Promulguen políticas que aseguren que haya un ingreso suplementario adecuado o un apoyo al desempleo durante la pandemia y que nadie esté pagando más del 30 % de sus ingresos por concepto de vivienda;

g) Explore intervenciones financieras para rescatar a los arrendatarios de ingreso bajo, así como a los propietarios no corporativos y de pequeña escala, a cambio de la protección del arrendatario;

h) Proporcionen a los países de ingreso bajo y a los países menos adelantados una financiación adecuada para el desarrollo a fin de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluido el objetivo 11, no se sacrifiquen en aras de la austeridad en un momento en que los presupuestos se reducen durante una contracción económica mundial;

i) Limiten el papel de las empresas de capital privado como propietarias y mejoren los derechos y protecciones de los arrendatarios. Ello debería incluir la legislación de los ajustes o toques de alquiler permisibles y la prevención eficaz de los desalojos relacionados con las dificultades económicas causadas por la pandemia.