

**Consejo de Derechos Humanos****52º período de sesiones**

27 de febrero a 31 de marzo de 2023

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo****Hacia una transformación justa: la crisis climática y el
derecho a la vivienda****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,
Balakrishnan Rajagopal***Resumen*

La crisis climática constituye una grave amenaza para el disfrute del derecho a una vivienda adecuada en todo el mundo. A veces, las políticas de mitigación del cambio climático y adaptación a él y las respuestas equivocadas a los fenómenos climáticos pueden socavar este derecho. Los grupos marginados y sus hogares están particularmente expuestos a este riesgo y a los efectos del cambio climático, por lo que es necesario que participen en las respuestas a las cuestiones relacionadas con el clima que se adopten a todos los niveles.

El sector de la vivienda contribuye en un grado notable al cambio climático a través de la construcción de viviendas, el crecimiento urbano incontrolado, el sellado del suelo, el consumo de energía, el uso del agua, la emisión de contaminantes, la deforestación, la desertificación y la pérdida de biodiversidad, por lo que requiere una intervención oportuna y bien diseñada que prevea el refuerzo de la labor de mejora de la eficiencia energética, la adopción de medidas para electrificar los hogares, la incorporación de la sostenibilidad en los códigos y normas de construcción, el empleo de métodos y materiales con bajas emisiones de carbono, un uso más equitativo del parque de viviendas existente y la integración del cambio climático y la resiliencia ante el clima en la planificación urbana.

Es absolutamente necesario lograr una transición justa hacia una vivienda respetuosa con los derechos, resiliente ante el cambio climático y neutra en carbono para todos. Dicha transición exige cooperación internacional, apoyo financiero e importantes inversiones, por ejemplo para la creación de un fondo destinado a apoyar la adopción de medidas de mitigación del cambio climático y adaptación a él en el sector de la vivienda de los países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Una transición justa debe también abarcar recursos y medidas de reparación a nivel internacional por las pérdidas y los daños provocados por el clima en el ámbito de la vivienda.



Para lograr que nadie se quede atrás, los costos de dicha transición deben distribuirse de forma equitativa entre países y dentro del ámbito nacional, así como entre las autoridades públicas, los contribuyentes, los propietarios e inquilinos y otros grupos afectados.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Marco jurídico internacional: el derecho a una vivienda adecuada en el contexto del cambio climático	4
A. Obligaciones en relación con el derecho a una vivienda adecuada.....	4
B. Obligaciones establecidas en los marcos jurídicos internacionales para hacer frente a la crisis climática	6
III. Repercusiones de la crisis climática en el derecho a una vivienda adecuada	6
A. Fenómenos meteorológicos extremos	6
B. Fenómenos de evolución lenta.....	8
C. Efectos negativos de las políticas y respuestas adoptadas ante el cambio climático en el derecho a la vivienda	9
D. Grupos y personas marginados	11
IV. La vivienda como factor que contribuye a la crisis climática	13
A. Consumo de energía en la cocina, la calefacción, la refrigeración y la iluminación.....	13
B. Construcción y materiales de construcción.....	13
C. Aumento del espacio vital medio per cápita	14
D. Emisión de contaminantes	14
E. Crecimiento urbano incontrolado, deforestación y sellado del suelo.....	14
V. Hacia una vivienda justa, basada en los derechos humanos, resiliente ante el clima y neutra en carbono para todos.....	15
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	21

I. Introducción

1. La crisis climática es también una crisis de la vivienda. El calentamiento global de 1,1 °C ya ha provocado un incremento de la frecuencia y la gravedad de fenómenos meteorológicos extremos y procesos de evolución lenta que suponen una grave amenaza para el disfrute del derecho a la vivienda en todo el mundo. Estas consecuencias afectan en mayor grado a las personas de los países particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático y a las personas en situación de vulnerabilidad, lo que agrava las desigualdades existentes y tiene repercusiones desproporcionadas en aquellos que menos contribuyen al cambio climático.

2. La rápida evolución y la mejora de los conocimientos en el ámbito de las causas y las consecuencias del cambio climático han llevado al Relator Especial a elaborar el presente informe basándose en la labor llevada a cabo por sus predecesores, en particular el informe de la Relatora Especial anterior sobre el cambio climático y el derecho a una vivienda adecuada¹. La vivienda contribuye de forma significativa al cambio climático a través del sector de la construcción y del consumo energético de los edificios, y en 2020 representó el 37 % de las emisiones de dióxido de carbono relacionadas con la energía². El Relator Especial aboga por realizar una intervención oportuna y bien diseñada en el sector de la vivienda y expone un ejemplo de enfoque basado en los derechos humanos para lograr una transición justa hacia una vivienda respetuosa con los derechos, resiliente ante el cambio climático y neutra en carbono. El cambio climático exige niveles de inversión inéditos en medidas de mitigación y adaptación y en la reconstrucción de viviendas posterior a los fenómenos extremos para alcanzar y mantener la vivienda adecuada como norma universal.

3. Para elaborar el presente informe, el Relator Especial celebró una serie de consultas con Estados, organizaciones internacionales, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, actores de la financiación y la construcción de viviendas y expertos académicos. También pidió que se hicieran aportaciones y recibió unas 70 entre comunicaciones y respuestas a su cuestionario³.

II. Marco jurídico internacional: el derecho a una vivienda adecuada en el contexto del cambio climático

A. Obligaciones en relación con el derecho a una vivienda adecuada

4. El derecho a una vivienda adecuada, consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, está bien establecido en el derecho internacional. La consideración de que una vivienda es “adecuada” depende en parte de factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole. No obstante, con independencia del contexto específico, responde a los siguientes criterios mínimos: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, idoneidad de la ubicación y adecuación cultural⁴. Estos elementos conservan toda su pertinencia si se tienen en cuenta las nuevas dificultades que la crisis climática opone a la consecución del derecho a la vivienda y las medidas de mitigación y adaptación adoptadas en respuesta a ella.

5. El Relator Especial considera que la crisis climática exige el reconocimiento de un nuevo criterio como elemento constitutivo de la vivienda adecuada: la sostenibilidad. La vivienda no debe materializarse sin límites, de un modo que resulte destructor para el planeta.

¹ A/64/255.

² Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *2021 Global Status Report for Buildings and Construction: Towards a Zero-Emissions, Efficient and Resilient Buildings and Construction Sector* (Nairobi, 2021), pág. 15.

³ Véase <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-right-adequate-housing-and-climate-change>.

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), párr. 8.

La crisis climática ya está socavando el derecho de muchas personas a vivir “en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”⁵. Los Estados deben fomentar la resiliencia, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él⁶, así como reducir la huella de carbono del propio parque de viviendas para que el derecho a una vivienda adecuada pueda ser disfrutado por todos, también las generaciones futuras. El derecho a una vivienda adecuada debe interpretarse en consonancia con el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, reconocido recientemente por la Asamblea General en su resolución 76/300. Incorporar la “sostenibilidad” como un elemento constitutivo de la vivienda adecuada subrayaría la interdependencia de todos los derechos humanos, dado que la vivienda es un derecho habilitante esencial para el disfrute de muchos otros derechos humanos en el contexto del cambio climático.

6. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada para todos otorgando la debida prioridad a los grupos que viven en condiciones desfavorables⁷. Dicha obligación abarca la adopción de medidas que hagan frente a los daños previsibles causados por el cambio climático y la movilización para tal fin del máximo de recursos disponibles. La plena efectividad del derecho a la vivienda requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda, que deberá reflejar la celebración de consultas amplias y genuinas y la participación de todas las personas afectadas, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes⁸.

7. Los Estados tienen la obligación de proporcionar recursos efectivos en caso de que vulneren el derecho a una vivienda adecuada, por ejemplo por no haber adoptado medidas de adaptación ni destinadas a evitar y reducir los efectos del cambio climático. Entre esos recursos efectivos figuran la concesión de una reparación íntegra a las personas cuyos derechos hayan sido vulnerados y la adopción de medidas para prevenir futuras vulneraciones⁹.

8. Según se establece en los artículos 2 y 11, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes tienen la obligación de solicitar y prestar cooperación y asistencia internacionales para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda adecuada¹⁰. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que los Estados partes, tanto receptores como suministradores de asistencia, deben asegurar que una proporción sustancial de la financiación se consagre a crear las condiciones idóneas para que un número mayor de personas dispongan de una vivienda adecuada¹¹. Cinco de los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas han subrayado conjuntamente que los Estados de renta alta deben apoyar los esfuerzos de adaptación y mitigación en los países en desarrollo, no solo financiando iniciativas, sino también facilitando la transferencia de tecnologías verdes¹². El Relator Especial desea subrayar que los Estados también tienen la obligación de evitar las conductas que puedan crear un riesgo previsible de menoscabo del disfrute del derecho a una vivienda adecuada en otros Estados¹³.

9. Por último, los Estados deben promulgar leyes de prevención de los daños climáticos y las vulneraciones del derecho a la vivienda por empresas o inversores domiciliados en su territorio o jurisdicción, con independencia de si el daño se produce dentro de su jurisdicción o en el extranjero. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos establecen que las empresas tienen obligaciones de diligencia debida en materia de derechos

⁵ *Ibid.*, párr. 7.

⁶ Resolución 71/256 de la Asamblea General.

⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), párr. 11.

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), párr. 12.

⁹ Véase Comité de Derechos Humanos, *Billy y otros c. Australia* (CCPR/C/135/D/3624/2019).

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 2 y 11, párr. 1.

¹¹ Observación general núm. 4 (1991), párr. 19.

¹² HRI/2019/1, párr. 17.

¹³ A/HRC/43/43, párr. 76.

humanos (principio 17) y que las personas y las comunidades deben tener acceso a recursos adecuados y efectivos (principio 25).

B. Obligaciones establecidas en los marcos jurídicos internacionales para hacer frente a la crisis climática

10. En virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los Estados han acordado lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático (art. 2). El Acuerdo de París fija el objetivo de mantener el aumento de la temperatura media mundial “muy por debajo” de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento a 1,5 °C. En el Acuerdo, los Estados partes reconocen que, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, deben respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones de derechos humanos. Los Estados partes deben preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional —medidas nacionales de mitigación y adaptación— que tengan previsto efectuar. Se espera que las contribuciones reflejen el mayor nivel de ambición posible de los Estados partes y tomen en consideración sus responsabilidades comunes pero diferenciadas. También se espera de los Estados partes que participen en la planificación y aplicación de las medidas de adaptación, entre otras cosas mediante la formulación y ejecución de planes nacionales de adaptación¹⁴.

III. Repercusiones de la crisis climática en el derecho a una vivienda adecuada

11. La crisis climática ya está teniendo graves repercusiones en todos los aspectos del disfrute del derecho a la vivienda en todo el mundo. Además de los daños y la destrucción causados por el aumento de la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, el derecho a una vivienda adecuada se ve socavado por fenómenos de evolución lenta como la desertificación o la elevación del nivel del mar, que ponen en riesgo la habitabilidad de las viviendas y los asentamientos humanos. El cambio climático obliga cada vez más a la población a emigrar de las zonas rurales debido a la pérdida de sus medios de subsistencia y de agua dulce para el consumo y la agricultura. Estas personas se instalan en las ciudades, a menudo sobresaturadas e incapaces de garantizar una vivienda adecuada para todos. A consecuencia de ello, un gran número de personas se ven obligadas a establecerse en asentamientos informales, donde muchas viven en condiciones deficientes o incluso inhumanas, a menudo con una flagrante falta de seguridad de la tenencia. De los 40,4 millones de nuevos desplazados que se produjeron en 2020, 30 se desplazaron a causa de fenómenos relacionados con la meteorología, como sequías o ciclones, un número muy superior al de los desplazados a consecuencia de conflictos¹⁵. Se prevé que esta cifra siga aumentando.

A. Fenómenos meteorológicos extremos

12. Más allá de la pérdida de vidas humanas, la destrucción que causan en las viviendas los fenómenos meteorológicos extremos favorecidos por el cambio climático, como ciclones, tifones, inundaciones e incendios forestales, se ha hecho dramáticamente evidente en los últimos años, como ponen de manifiesto muchas de las comunicaciones recibidas por el Relator Especial.

1. Vientos e inundaciones

13. Los fenómenos favorecidos por el cambio climático, como tormentas, cambios en los patrones de los monzones y otros fenómenos meteorológicos o relacionados con la

¹⁴ Acuerdo de París, preámbulo y arts. 2, párr. 1 a), 4, párrs. 2 y 3, 7, párr. 9, y 11.

¹⁵ Véase <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/spanish.html>.

meteorología, entre ellos la aceleración del deshielo en los glaciares, han causado daños y destrucción de viviendas en niveles catastróficos. En los últimos años, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los fenómenos meteorológicos ha hecho que ninguna región del mundo sea segura. Las lluvias torrenciales causadas por el monzón en el Pakistán provocaron las inundaciones más graves de la historia reciente del país, que afectaron a un tercio del territorio y provocaron daños en al menos 1,5 millones de casas solo en la provincia de Sind¹⁶. La costa occidental de la Isla Sur (Nueva Zelanda) sufrió graves inundaciones en julio de 2021, que obligaron a evacuar a 2.000 personas y dañaron 563 viviendas, y en febrero de 2022¹⁷. En 2021 y 2022, Brasil fue escenario de varios episodios de lluvias intensas, corrimientos de tierras y tormentas que provocaron el desplazamiento de más de 134.000 personas¹⁸. En 2021, algunas zonas de Alemania, Bélgica y los Países Bajos sufrieron graves inundaciones a consecuencia de las fuertes lluvias, con unos daños estimados de 13.000 millones de euros en propiedades residenciales en Alemania¹⁹ y de 200 millones de euros en los Países Bajos²⁰. En el Sudán, la temporada de lluvias de 2020 provocó el derrumbe de miles de casas y dejó sin hogar a millones de personas²¹. El huracán Harvey, que afectó a Houston y al condado de Harris (Texas, Estados Unidos de América), causó daños en más de 300.000 viviendas, entre ellas el 25 % del parque de viviendas asequibles de Houston²².

2. Calor y frío extremos

14. El aumento de la frecuencia y la gravedad de las olas de calor²³ es un “asesino silencioso” que provoca la muerte de miles de personas en hogares con aislamiento o refrigeración deficientes²⁴. El calor extremo plantea riesgos específicos para las personas mayores, las personas con discapacidad y los niños, y empeora la salud neonatal²⁵.

15. Además, las olas de calor generan condiciones propicias para los incendios forestales, que pueden causar daños graves y masivos en las viviendas, particularmente en las zonas rurales. En Australia, durante la temporada de incendios de 2019/20, que se bautizó como “verano negro”, se destruyeron más de 3.000 hogares²⁶. En 2017, los incendios forestales en Portugal arrasaron casi 2.000 viviendas²⁷.

16. Si bien el cambio climático reducirá el riesgo de nieve y hielo y el consumo global en calefacción en las regiones tradicionalmente más frías, puede aumentar el riesgo y la intensidad de los episodios esporádicos de frío extremo debido a las alteraciones que provoca en los patrones meteorológicos tradicionales, como el vórtice polar²⁸. Tal fue el caso, por ejemplo, del frío extremo que azotó Texas en 2021. El frío extremo puede ser tan mortal como el calor extremo y también supone una amenaza para las infraestructuras, como las redes viaria, eléctrica y de abastecimiento de agua. Los inquilinos con rentas bajas, las

¹⁶ Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/09/pakistan-un-experts-call-more-international-solidarity-flood-victims>.

¹⁷ Comunicación presentada por Nueva Zelanda.

¹⁸ Comunicación presentada por el Facts and Norms Institute.

¹⁹ Comunicación presentada por MieterInnenverein Witten und Umgebung e.V.

²⁰ Comunicación presentada por el College voor de Rechten van de Mens (Instituto de Derechos Humanos de los Países Bajos).

²¹ Comunicación presentada por Adequate Housing Organization (Sudán).

²² Comunicación presentada por Earthjustice.

²³ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis – Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press, 2021).

²⁴ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Centro del Clima de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Extreme Heat: Preparing for the Heatwaves of the Future* (2022).

²⁵ A/77/226, párr. 48. Véase también <https://www.hrw.org/news/2022/08/12/europe-heatwaves-disastrous-older-people-people-disabilities>.

²⁶ Australia, Oficina Nacional de Auditoría de Australia, *Administration of the National Bushfire Recovery Agency* (2021). Puede consultarse en https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Auditor-General_Report_2020-21_46.pdf.

²⁷ Comunicación presentada por Portugal.

²⁸ Judah Cohen y otros, “Linking Arctic variability change with extreme winter weather in the United States”, *Science*, vol. 373, núm. 6.559 (septiembre de 2021).

personas mayores y las personas con discapacidad son las personas más vulnerables y las que tienen más probabilidades de vivir en viviendas de baja calidad, con un aislamiento o unos electrodomésticos deficientes. Las condiciones meteorológicas extremas, junto con el aumento de los precios de la energía, afectan a la habitabilidad y la asequibilidad de las viviendas y agravan aún más la pobreza energética en la que viven muchas personas²⁹.

B. Fenómenos de evolución lenta

17. Muchos de los fenómenos de evolución lenta que se conocen, como la elevación del nivel del mar, el aumento de las temperaturas, la acidificación de los océanos, el retroceso de los glaciares y sus efectos conexos, la salinización, la degradación de los bosques y las tierras, la pérdida de biodiversidad o la desertificación³⁰, afectan al disfrute de una vivienda adecuada, particularmente en lo que respecta a su habitabilidad y ubicación. Otros cambios biofísicos, como los que afectan a los suelos y tierras o al funcionamiento de los ecosistemas, tienen efectos indirectos que repercuten en las viviendas.

18. Tal vez el efecto más evidente es el hecho de que la elevación del nivel del mar provocará la inundación parcial o total de algunas zonas costeras, lo que conllevará destrucción de bienes, daños a las infraestructuras e interrupción de los servicios básicos³¹. A escala mundial se prevé que, a medio plazo (2040-2060), 1.000 millones de personas estarán expuestas a riesgos climáticos propios de las zonas costeras en ciudades y asentamientos de baja altitud y en islas de pequeño tamaño³². En este sentido, los pequeños Estados insulares en desarrollo son especialmente vulnerables: en los países insulares del Pacífico, el 57 % de las infraestructuras construidas se encuentran en zonas costeras propensas a los riesgos³³. En el caso de Kiribati, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que “dado que el riesgo de que todo un país quede sumergido bajo el agua es tan extremo, las condiciones de vida en tal país pueden volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que el riesgo se materialice”³⁴. El Comité ha observado que los pueblos indígenas de la región del estrecho de Torres corren el riesgo de tener que abandonar sus hogares debido a la erosión y las inundaciones que afectan a sus islas y a que no se han adoptado medidas adecuadas de adaptación, lo que constituye una vulneración de su derecho a la vida privada, familiar y doméstica y de sus derechos culturales³⁵.

19. El cambio climático intensificará varios procesos de desertificación, lo que agravará otros factores causantes de la degradación de las tierras y la desertificación. Aproximadamente el 9 % de las zonas secas, que cubren alrededor del 46 % de la superficie terrestre mundial y albergan a 3.000 millones de personas, han sido declaradas focos de desertificación, lo que afecta a unos 500 millones de personas, particularmente en Asia Meridional y Oriental, la región del Sáhara, incluido el Norte de África, y Oriente Medio. Las presiones combinadas de la desertificación, la variabilidad del clima y el cambio climático están contribuyendo a la pobreza, la inseguridad alimentaria y el aumento de la carga de morbilidad, lo que hace que la ubicación de las viviendas sea inadecuada y las personas se vean obligadas a emigrar³⁶. También se prevé que el cambio climático agrave

²⁹ Amulya K. N. Reddy, “Energy and social issues”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y Consejo Mundial de Energía, *Energy and The Challenge of Sustainability* (PNUD, 2000).

³⁰ Véase https://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/soe_synopsis.pdf.

³¹ Véase en general Intergovernmental Panel on Climate Change, *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (2019), cap. 4.

³² Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability – Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press), “Summary for policymakers”, párr. B.4.5.

³³ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Special Report on the Ocean and Cryosphere*, cap. 4.

³⁴ *Teitiota c. Nueva Zelandia* (CCPR/C/127/D/2728/2016), párr. 9.11.

³⁵ *Billy y otros c. Australia*.

³⁶ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Special Report on Climate Change and Land*, cap. 3.

aún más la salinización, que ya constituye uno de los principales problemas de orden medioambiental y socioeconómico a nivel mundial, con focos de salinización en las zonas secas de Australia Meridional y Occidental, México, Sudáfrica, el suroeste de los Estados Unidos y América del Sur³⁷, lo que impulsará aún más la migración por razones climáticas.

C. Efectos negativos de las políticas y respuestas adoptadas ante el cambio climático en el derecho a la vivienda

20. Muchas víctimas de los desastres causados por el clima sufren retrasos considerables en la reconstrucción de sus viviendas, por lo que se ven obligadas a alojarse durante largos períodos en refugios provisionales. En algunos contextos, la rehabilitación se ralentiza a medida que aumenta la frecuencia de los desastres climáticos. En Fiji, algunos residentes de zonas rurales siguen viviendo en tiendas más de cinco años después de sufrir un ciclón tropical³⁸. Cuando se cumplen casi 10 años del paso del huracán Sandy, la ciudad de Nueva York todavía no ha terminado de reparar los daños valorados en 3.000 millones de dólares provocados por la tormenta en viviendas públicas y no se prevé que lo haga hasta diciembre de 2023 por culpa de los retrasos en la obtención de fondos de socorro en casos de desastre³⁹. Existen enormes diferencias en los fondos que los distintos países son capaces de movilizar para la reconstrucción tras los fenómenos meteorológicos extremos. El apoyo financiero prestado por los gobiernos tras un desastre, incluso en el caso de los países desarrollados, suele ser insuficiente y no compensa todas las pérdidas. En 2020, menos de la mitad de las pérdidas relacionadas con desastres estaban cubiertas por un seguro. La cobertura de seguros se concentra en los países desarrollados, y en la mayoría de las economías en desarrollo y emergentes se sitúa muy por debajo del 10 %⁴⁰. El cambio climático está causando una crisis de asegurabilidad que hace que las compañías suban las primas o, en algunos casos, se nieguen a asegurar bienes situados en zonas de alto riesgo⁴¹.

21. Contrariamente al espíritu de reconstruir para mejorar, con demasiada frecuencia la reconstrucción posterior a un desastre favorece los intereses de las élites y promueve la privatización o la apropiación de tierras. En los Estados Unidos, algunos propietarios han desalojado a sus inquilinos tras un huracán con el pretexto de remodelar y reconstruir la vivienda para posteriormente aumentar el alquiler y atraer así a inquilinos más pudientes⁴². En las islas de Providencia y Santa Catalina (Colombia), las labores de reconstrucción se retrasaron y terminaron siendo culturalmente inadecuadas, puesto que no se tuvieron en cuenta las aspiraciones y recomendaciones del pueblo raizal y prevalecieron otros intereses y opiniones⁴³.

22. No adoptar medidas de adaptación oportunas y adecuadas, como suele ocurrir cuando quienes se exponen al riesgo son grupos y comunidades marginados, puede constituir una violación del derecho a la vivienda. Sin embargo, si esas mismas medidas no se diseñan con una perspectiva respetuosa con los derechos, holística y con visión a largo plazo, pueden aumentar el riesgo de padecer los efectos adversos del clima, perpetuar, aumentar o desplazar las vulnerabilidades o afianzar las desigualdades existentes⁴⁴, un fenómeno que se conoce con el término “maladaptación”. Existe preocupación por el hecho de que las medidas adoptadas por varios Estados han provocado desplazamientos innecesarios y desalojos forzosos sin que se celebraran las debidas consultas con los afectados, se recabara su

³⁷ Amirhossein Hassini, Adisa Azapagic y Nima Shokri, “Global predictions of primary soil salinization under changing climate in the 21st century”, *Nature Communications*, vol. 12 (2021).

³⁸ Comunicación presentada por Will Ventures.

³⁹ Comunicación presentada por Earthjustice.

⁴⁰ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2022*, págs. 32 a 34.

⁴¹ Comunicaciones presentadas por Nueva Zelanda y Federal Housing Advocate (Canadá).

⁴² Comunicación presentada por Earthjustice.

⁴³ Comunicación COL 11/2021, que podrá consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

⁴⁴ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, “Summary for policymakers”, párr. C.4.

participación ni se respetara el principio de equidad procesal⁴⁵. En 2021, casi 100.000 personas que vivían a orillas de dos estrechos cursos de agua en Karachi (Pakistán) sufrieron desalojos forzados y la demolición de su vivienda en el marco de un proyecto destinado a reducir el riesgo de inundaciones causadas por el clima⁴⁶.

23. El término “gentrificación climática” se refiere al fenómeno según el cual factores como la exposición geográfica, el diseño de la resiliencia o incluso las inversiones públicas en resiliencia o eficiencia energética pueden afectar a la comerciabilidad y la valoración de los bienes inmuebles y, por consiguiente, reducir la asequibilidad de la vivienda⁴⁷. Debido a su altitud, que le proporciona una relativa protección frente a las inundaciones y la elevación del nivel del mar, Little Haiti, un barrio de Miami que alberga a unos 30.000 residentes, alrededor del 75 % de los cuales son negros o afroamericanos y el 47 % vive en la pobreza, es una de las zonas del sur de Florida que está experimentando un proceso de gentrificación más acelerado⁴⁸.

24. En los debates sobre políticas se está abordando la “reubicación planificada”, es decir, la reubicación o reasentamiento como medida de adaptación al clima⁴⁹. Varios países ya han emprendido medidas activas de reubicación para ayudar a quienes se ven amenazados por el desplazamiento por razones climáticas. Solo debería recurrirse al reasentamiento y la reubicación cuando la insostenibilidad de mantener asentamientos humanos en zonas de riesgo lo haga estrictamente necesario. Además, medidas tan drásticas deberán planificarse cuidadosamente, celebrando las debidas consultas con las comunidades afectadas y receptoras, y recabando su participación, con el fin de evitar que tengan consecuencias negativas de las que se deriven violaciones de los derechos humanos⁵⁰. No obstante, cuando sean los propios residentes quienes propongan la reubicación, el Estado deberá apoyarla y facilitar el proceso para garantizar que tal medida promueva la resiliencia ante el clima y se proteja en todo momento el derecho a la vivienda. Tras el paso del huracán Dorian por las Bahamas en septiembre de 2019, las autoridades desmantelaron los restos de los asentamientos informales con el pretexto de que habían sido construidos en terrenos de alto riesgo. Los residentes, en su mayoría personas migrantes o pertenecientes a la minoría haitiana, ni siquiera pudieron recoger sus pertenencias y sus intentos de reconstrucción se han visto amenazados por nuevas demoliciones⁵¹.

25. Las medidas de mitigación del cambio climático no deben dar lugar a la “apropiación verde”, fenómeno descrito como la apropiación de tierras estimulada por las políticas mundiales de mitigación del cambio climático⁵². Algunos proyectos relacionados, por ejemplo, con la construcción de megapresas, el cultivo de materias primas para la producción de biocombustibles o la extracción de litio para baterías eléctricas y paneles solares han desplazado a las comunidades locales, dando lugar a la pérdida de viviendas, con demasiada frecuencia sin que se celebraran las debidas consultas previas ni se ofrecieran recursos o indemnizaciones. El hecho de que cumplir las promesas de absorción biológica de carbono previstas en las contribuciones determinadas a nivel nacional requeriría casi 1.200 millones de hectáreas de tierra, lo que equivaldría a la superficie ocupada actualmente por todas las tierras de cultivo del mundo, pone de manifiesto la insostenibilidad de la absorción y la “compensación” de las emisiones de carbono como medidas de mitigación del cambio

⁴⁵ Comunicaciones presentadas por la Alianza Internacional de Habitantes, en las que figuran recomendaciones dimanantes del examen realizado por el Tribunal Internacional de Desalojos sobre los desalojos llevados a cabo en varios Estados debido al cambio climático. Véase también [A/73/310/Rev.1](#), párr. 97.

⁴⁶ Comunicación PAK 6/2021, que puede consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26501>.

⁴⁷ Jesse M. Keenan, Thomas Hill y Anurag Gumber, “Climate gentrification: from theory to empiricism in Miami-Dade County, Florida”, *Environmental Research Letters*, vol. 13 (2018).

⁴⁸ Comunicación presentada por Earthjustice.

⁴⁹ [A/77/189](#).

⁵⁰ Comunicación presentada por la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas Véanse también [A/HRC/43/43](#), párr. 72; [A/64/255](#), párr. 74 y ss.; y [A/73/310/Rev.1](#).

⁵¹ Véase BHS 2/2021. Puede consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26398>.

⁵² Véase <https://www.uni-bielefeld.de/einrichtungen/cias/publikationen/wiki/g/green-grabbing.xml>.

climático⁵³. Dichas medidas no sustituyen a la prevención de las emisiones procedentes de los combustibles fósiles y pueden incluso agravar o perpetuar la marginación y las desigualdades sufridas por las minorías étnicas y los pueblos indígenas⁵⁴. Muchos proyectos ejecutados en el marco de los programas de mitigación del cambio climático, como la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (REDD+), han dado lugar a que muchas comunidades de zonas forestales hayan sido objeto de desplazamientos y graves restricciones en sus medios de vida debido a la falta de reconocimiento de sus derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra y a que no han participado en la elaboración y ejecución de esos programas⁵⁵. En Tailandia, las comunidades forestales han sido criminalizadas como “destructoras del bosque” y, en aplicación de las políticas y leyes de preservación de los bosques encuadradas en la acción de mitigación del cambio climático llevada a cabo por el Gobierno, se han dictado contra ellas órdenes de desalojo forzoso sin consultarlas y sin proporcionarles tierras y viviendas alternativas⁵⁶. En India, millones de personas, en su mayoría pertenecientes a pueblos de los bosques, corren el riesgo de sufrir desalojos forzosos debido a las reivindicaciones de conservación de la naturaleza en un contexto caracterizado por la escasa aplicación de la Ley de Reconocimiento de los Derechos Forestales⁵⁷.

D. Grupos y personas marginados

26. Las personas en riesgo de marginación por razones geográficas o de pobreza, edad, género, sexo, discapacidad, situación migratoria, religión, raza u origen cultural o étnico son las que más se exponen a los efectos del cambio climático en la vivienda⁵⁸. Las personas sin hogar suelen vivir en zonas vulnerables a inundaciones, huracanes y ciclones, marejadas gigantes, aludes de lodo, terremotos y tsunamis⁵⁹, y son las primeras afectadas si no logran refugiarse. Alrededor de 1.000 millones de habitantes de asentamientos informales, entre ellos de 350 a 500 millones de niños⁶⁰, que a menudo viven en condiciones que constituyen una vulneración generalizada de su derecho a una vivienda adecuada y de otros derechos humanos⁶¹, son especialmente vulnerables a los efectos del clima⁶².

27. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha estimado que aproximadamente 1.000 millones de niños —casi la mitad de la población infantil mundial— viven en países con un “riesgo extremadamente alto” de sufrir las consecuencias del cambio climático y ha documentado que la crisis climática es también una combinación de una crisis de la vivienda y una crisis de los derechos de la infancia⁶³. Las mujeres y las niñas, dado que están más expuestas a la precariedad en la tenencia de la tierra y a la discriminación, a lo que se añade el miedo a sufrir acoso y violencia en los refugios, también corren un mayor riesgo durante los fenómenos climáticos. Del mismo modo, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y de género diverso están más expuestas a no disponer de una

⁵³ Kate Dooley y otros, *The Land Gap Report 2022*.

⁵⁴ Véase A/77/226.

⁵⁵ Véanse A/HRC/36/46, E/C.19/2013/7 y Julia Dehm, *Reconsidering REDD+: Authority, Power and Law in the Green Economy* (Cambridge University Press, 2021).

⁵⁶ Véase THA 3/2022, que podrá consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

⁵⁷ Véase IND 13/2019, que puede consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24665>.

⁵⁸ Véanse Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, “Summary for policymakers”; y Kimberley Thomas y otros, “Explaining differentiated vulnerability to climate change: a social science review”, *WIREs Climate Change*, vol. 10, núm. 2 (marzo de 2019).

⁵⁹ A/HRC/43/43, párr. 70.

⁶⁰ Habitat for Humanity, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). *Children, Cities and Housing: Rights and Priorities* (mayo de 2022).

⁶¹ Véase A/73/310/Rev.1.

⁶² ONU-Hábitat, *Pro-Poor Climate Action in Informal Settlements* (2018).

⁶³ UNICEF, *La crisis climática es una crisis de los derechos de la infancia: presentación del índice de riesgo climático de la infancia* (2021).

vivienda adecuada y a la falta de hogar⁶⁴. En caso de emergencias y desplazamientos relacionados con el cambio climático, tienen más dificultades para encontrar un entorno seguro y, por consiguiente, corren un mayor riesgo de sufrir violencia de género y acoso⁶⁵. Las personas mayores y las personas con discapacidad tienen menos capacidad para alejarse de las zonas expuestas y hacen frente a más dificultades para acceder a refugios y espacios seguros⁶⁶, lo que puede verse agravado por el edadismo⁶⁷ y el capacitismo. Son especialmente vulnerables al frío y el calor extremos, al igual que muchas personas que padecen enfermedades crónicas.

28. Las minorías raciales y étnicas⁶⁸, los migrantes⁶⁹, los refugiados y los desplazados internos⁷⁰ son más a menudo víctimas de segregación y confinamiento en tierras y viviendas vulnerables al clima. En particular, los migrantes indocumentados corren un riesgo elevado de que se les niegue el acceso a los alojamientos de emergencia y es probable que eviten buscar los espacios seguros o el apoyo de emergencia por miedo a ser detenidos y expulsados.

29. Las personas privadas de libertad, incluidas las sometidas a internamiento de inmigrantes, son extremadamente vulnerables al cambio climático y a los fenómenos relacionados con el clima. En un ejemplo de una enorme crudeza, durante las evacuaciones realizadas por unas inundaciones, los prisioneros de un centro penitenciario fueron abandonados a su suerte mientras subía el nivel de agua⁷¹. Los pueblos indígenas⁷² y los campesinos suelen vivir en tierras y ecosistemas muy expuestos a los efectos del clima. También corren un mayor riesgo de desalojo y desplazamiento por efecto de los programas de mitigación del cambio climático y preservación del medio ambiente, como la REDD+, los grandes proyectos hidroeléctricos o eólicos o las plantaciones para biocombustibles⁷³.

30. Los grupos y personas marginados suelen quedar excluidos de las medidas de adaptación al clima, se ven afectados con mayor frecuencia por las medidas de mitigación y por la maladaptación, son más vulnerables a los fenómenos climáticos y tienen menos probabilidades de beneficiarse de las medidas de socorro y reconstrucción. Para reducir al mínimo su exposición a los riesgos, es fundamental que las políticas estén adaptadas a sus necesidades específicas y se prevean salvaguardias efectivas, y que dichos grupos sean consultados y puedan participar en la toma de decisiones, la aplicación, el seguimiento y la evaluación en todos los niveles de la acción climática.

31. Si los Estados no adoptan medidas concretas para que la crisis climática no se extienda a la crisis de la vivienda y viceversa, la segregación socioespacial y la discriminación y la exclusión en materia de vivienda pueden verse aún más agravadas. Los Estados deben luchar contra la exclusión y la discriminación en materia de vivienda para garantizar que todos puedan resistir la crisis climática y nadie se quede atrás. Por otro lado, si la comunidad internacional no hace frente a la crisis climática se desencadenaría y afianzaría una crisis de la vivienda y de desplazamiento de proporciones mundiales que podría descontrolarse.

⁶⁴ Comunicación presentada por la Asociación Internacional de Lesbianas, Gais, Bisexuales, Trans e Intersex de Asia (ILGA Asia).

⁶⁵ Véase <https://www.ohchr.org/es/statements/2022/05/forcibly-displaced-lgbt-persons-face-major-challenges-search-safe-haven>.

⁶⁶ Véase A/HRC/44/30. Véase también A/72/128, párrs. 30 a 32.

⁶⁷ Véase A/HRC/47/46.

⁶⁸ Comunicación presentada por Earthjustice, Habitat for Humanity International Nepal y Women's Legal Centre (Sudáfrica).

⁶⁹ A/77/189, párr. 34.

⁷⁰ Véase A/75/207.

⁷¹ Véase <https://www.aclu.org/other/prison-conditions-and-prisoner-abuse-after-katrina#:~:text=The%20prisoners%20spent%20days%20without,action%20lawsuit%20over%20prison%20conditions>.

⁷² Véase A/HRC/36/46.

⁷³ Véanse A/HRC/36/46 y E/C.19/2013/7.

IV. La vivienda como factor que contribuye a la crisis climática

32. Todas las fases que integran la construcción, la gestión y la demolición de las viviendas tienen repercusiones medioambientales, puesto que son procesos que consumen recursos (tierra, agua, energía y materiales de construcción) y producen emisiones de gases de efecto invernadero. En 2020, el uso y la construcción de edificios representaron al menos el 37 % de las emisiones de dióxido de carbono relacionadas con la energía⁷⁴.

A. Consumo de energía en la cocina, la calefacción, la refrigeración y la iluminación

33. El sector de la vivienda es uno de los principales factores de contribución al cambio climático, sobre todo debido a las emisiones directas e indirectas relacionadas con la calefacción, la refrigeración, la iluminación y el empleo de electrodomésticos. En 2019, las emisiones de dióxido de carbono derivadas del funcionamiento de los edificios aumentaron a 10 gigatoneladas de dióxido de carbono, lo que representa aproximadamente el 28 % de las emisiones mundiales de dióxido de carbono relacionadas con la energía. En los países desarrollados, los edificios consumen más del 70 % de la energía eléctrica generada y el 40 % de la energía primaria, y son responsables del 40 % de las emisiones de dióxido de carbono procedentes de la combustión⁷⁵.

34. Las viviendas eficientes en términos energéticos son las que consumen menos energía para calefacción y refrigeración y para el funcionamiento de los electrodomésticos. En la actualidad, aproximadamente el 75 % del parque de viviendas de la Unión Europea es ineficiente según las normas de construcción vigentes⁷⁶. La demanda mundial de electrodomésticos no deja de aumentar: la Agencia Internacional de Energía prevé que habrá 650 millones de aparatos de aire acondicionado más en 2030 y otros 2.000 millones más en 2050⁷⁷. La fuerte dependencia de los combustibles fósiles como fuente de energía para la cocina, la calefacción, la refrigeración, la iluminación, el calentamiento del agua y el funcionamiento de los electrodomésticos aumenta las emisiones y da lugar a una peligrosa contaminación atmosférica. En los Estados Unidos, la mayoría de los edificios emplean combustibles fósiles para hacer funcionar aparatos de calefacción como calentadores de agua y hornos, y más de dos tercios de las emisiones de gases de efecto invernadero de los sectores residencial y comercial del país proceden de la combustión de combustibles fósiles⁷⁸.

B. Construcción y materiales de construcción

35. Cada fase del ciclo vital de los materiales de construcción —extracción o recolección, fabricación, transporte, construcción y demolición— consume energía y produce emisiones de gases de efecto invernadero. En 2020, las emisiones derivadas de la construcción representaron el 10 % del total de emisiones mundiales de dióxido de carbono relacionadas con la energía⁷⁹. Materiales como el acero, los ladrillos de cemento o la madera no certificada tienen una elevada huella de carbono. La producción de cemento representa aproximadamente el 7 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, y la de acero, entre el 7 % y el 9 %. Alcanzar el cero en emisiones netas de carbono incorporado para los edificios exige reducir la demanda de materiales, emplear materiales con bajas emisiones, maximizar la eficiencia energética en la fabricación, permitir la reutilización y el

⁷⁴ PNUMA, *2021 Global Status Report for Buildings and Construction*, pág. 15.

⁷⁵ Comisión Económica para Europa (CEPE), *#Housing2030: Effective Policies for Affordable Housing in the UNECE Region* (Ginebra, 2021), pág. 133.

⁷⁶ Faidra Filippidou y Juan Pablo Jiménez Navarro, *Achieving the Cost-Effective Energy Transformation of Europe's Buildings* (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019).

⁷⁷ Agencia Internacional de Energía, *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector* (2021), pág. 141.

⁷⁸ Comunicación presentada por Earthjustice.

⁷⁹ PNUMA, *2021 Global Status Report for Buildings and Construction*, pág. 41.

reciclaje de los materiales de construcción y revalorizar las técnicas y materiales tradicionales⁸⁰.

C. Aumento del espacio vital medio per cápita

36. El incremento del espacio vital medio per cápita contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero debido al aumento de las tierras y materiales necesarios para la construcción de viviendas, así como a la energía adicional que requieren la calefacción y la refrigeración. Entre 2015 y 2020, la superficie bruta habitable de los edificios aumentó casi un 10 %, de 224.000 a 246.000 millones de metros cuadrados. Se prevé que de aquí a 2060 la superficie habitable en el sector de la construcción a nivel mundial se duplique, con un aumento de 230.000 millones de metros cuadrados, y que gran parte de dicho incremento se produzca en Asia y África⁸¹. No obstante, el tamaño medio de las viviendas varía mucho entre países.

37. El aumento de la superficie habitable per cápita se debe al incremento del tamaño de las viviendas y la disminución del número de integrantes de los hogares, sobre todo en los países desarrollados. En términos generales, los hogares más grandes suelen tener menos emisiones de gases de efecto invernadero per cápita debido a que sus miembros comparten el espacio vital y los recursos. Se prevé que el número medio de integrantes de los hogares en todo el mundo, que era de 4,0 en 1990, pase a ser de entre 2,5 y 3,0 en 2030 y de entre 2,0 y 2,8 en 2050, y que en 2030 los hogares unipersonales sean mayoría⁸². Los estudios han puesto de manifiesto que la evolución del tamaño de los hogares entre 1995 y 2015 ha causado aproximadamente 11,3 gigatoneladas adicionales de dióxido de carbono equivalente⁸³. La globalización y la imposición del modelo occidental de vivienda han impedido el desarrollo de soluciones habitacionales más localizadas y adecuadas a cada cultura y lugar.

D. Emisión de contaminantes

38. Los residuos domésticos representan el 5 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (metano, dióxido de carbono y óxido nitroso). En la actualidad, más del 50 % de los desechos que se recolectan se tratan de forma inadecuada y en la mayoría de los países en desarrollo se queman al aire libre o se abandonan en vertederos⁸⁴, por lo que la mejora de los servicios de gestión de residuos también tiene potencial de mitigación.

E. Crecimiento urbano incontrolado, deforestación y sellado del suelo

39. El desarrollo de las infraestructuras y la urbanización son factores impulsores de la deforestación, la conversión de los ecosistemas y la degradación de las tierras. Desde 1975, los centros urbanos y sus suburbios se han multiplicado por 2,5, con grandes variaciones regionales. La expansión urbana está provocando la fragmentación del paisaje y afectando a los recursos forestales y el uso de la tierra, mientras que el desarrollo de las zonas costeras está dando lugar a una disminución significativa de los manglares⁸⁵. El sellado del suelo y la

⁸⁰ Alianza Mundial para los Edificios y la Construcción, PNUMA y Agencia Internacional de Energía, *GlobalABC Roadmap for Buildings and Construction 2020–2050* (París, 2020), pág. 68.

⁸¹ PNUMA, *2021 Global Status Report for Buildings and Construction*, págs. 13 y 29.

⁸² Diana Ivanova y Milena Büchs, “Implications of shrinking household sizes for meeting the 1.5°C climate targets”, *Ecological Economics*, vol. 202 (2022).

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Meenu Gautam y Madhoolika Agrawal, “Greenhouse gas emissions from municipal solid waste management: a review of global scenario”, en *Carbon Footprint Case Studies: Municipal Solid Waste Management, Sustainable Road Transport and Carbon Sequestration*, Subramanian Senthilkannan Muthu ed. (Singapur, Springer, 2021).

⁸⁵ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, cap. 7.

falta de vegetación que de ello resultan, así como la sustitución de las zonas verdes por el asfalto y el hormigón, contribuyen al efecto del islote térmico urbano, que conlleva un aumento de la temperatura urbana en su conjunto.

40. Además, el incremento de la población urbana y el crecimiento urbano incontrolado han hecho crecer la demanda de transporte urbano, por lo que el número de vehículos de motor ha aumentado y ha elevado el consumo de energía y las emisiones. En general, los entornos fragmentados, aislados y de baja densidad consumen mucha más energía y fomentan una mayor dependencia del transporte alimentado por combustibles fósiles, lo que puede reducirse planificando comunidades más compactas en las que las viviendas estén cerca de los centros educativos, el lugar de trabajo y los servicios⁸⁶. El transporte es una causa sustancial y creciente de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, y en 2019 representó el 23 % de las emisiones mundiales de dióxido de carbono relacionadas con la energía. La mayor parte de las emisiones ligadas al transporte proceden del tráfico viario (70 %), seguido de la aviación (12 %), el transporte marítimo (11 %) y el ferrocarril (1 %)⁸⁷.

V. Hacia una vivienda justa, basada en los derechos humanos, resiliente ante el clima y neutra en carbono para todos

41. Cumplir las obligaciones mencionadas en materia climática y de derechos humanos exige, entre otras cosas, una reducción inmediata y sustancial de las emisiones procedentes de los sectores mundiales de la edificación y la construcción. Es posible alcanzar el cero neto en emisiones procedentes tanto del carbono incorporado en los materiales como del uso de los edificios mediante políticas claras y ambiciosas que promuevan el diseño pasivo, la eficiencia de los materiales, el uso de materiales con bajas emisiones, la eficiencia de los cerramientos, iluminación y electrodomésticos de alta eficiencia y la mejora de la gestión de los desechos⁸⁸. Al mismo tiempo, es necesario un incremento notable del parque mundial de viviendas para garantizar una vivienda adecuada para todos. En el presente informe, el Relator Especial señala varias vías para lograr una vivienda justa, basada en los derechos humanos, resiliente ante el clima y neutra en carbono para todos.

42. Hacer efectivo el derecho a la vivienda en el contexto del cambio climático exige que los Estados redoblen sus esfuerzos para mejorar la eficiencia energética de los hogares. Para alcanzar el cero neto en emisiones en 2050, el porcentaje de acondicionamiento anual de edificios tendría que aumentar al 2,5 % en los países desarrollados (10 millones de viviendas anuales) y al 2 % en los países en desarrollo (20 millones de viviendas anuales)⁸⁹. Si bien ha habido una inversión notable en la eficiencia energética de los edificios, la mayor parte del crecimiento de dicha inversión se ha producido en un reducido número de países europeos⁹⁰. Actualmente, la ineficiencia energética, combinada con el aumento de los precios y la demanda de energía, genera dificultades financieras en los hogares con bajos ingresos y contribuye a la pobreza energética. Del mismo modo, las normas de eficiencia energética y el acondicionamiento de edificios también pueden afectar negativamente a la asequibilidad de la vivienda, especialmente en lo que respecta a los alquileres⁹¹. Estos riesgos deben ser explícitamente reconocidos y deben elaborarse programas que prevean protecciones para los inquilinos, eviten que se vean afectadas la asequibilidad y la seguridad de la ocupación y

⁸⁶ CEPE, *#Housing2030*, pág. 139.

⁸⁷ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, cap. 10.

⁸⁸ Alianza Mundial para los Edificios y la Construcción, PNUMA y Agencia Internacional de Energía, *GlobalABC Roadmap*.

⁸⁹ Agencia Internacional de Energía, *Net Zero by 2050*, pág. 143.

⁹⁰ PNUMA, *2021 Global Status Report for Buildings and Construction*, pág. 12.

⁹¹ Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar, *Renovation: Staying on Top of the Wave – Avoiding Social Risks and Ensuring the Benefits* (2020); y comunicación presentada por MieterInnenverein Witten und Umgebung e.V.

hagan frente a la pobreza energética con medidas proactivas⁹². La regulación de los alquileres es esencial para combatir la gentrificación verde. La elevación de los costos a consecuencia del acondicionamiento de los edificios o de los requisitos propios de la construcción de edificios ecológicos también pueden evitarse mediante normativas de protección de los inquilinos, exigiendo la construcción de viviendas asequibles en urbanizaciones de uso mixto y vinculando los préstamos para el acondicionamiento a futuros ahorros energéticos⁹³. Los Estados deben velar por que el sector inmobiliario no practique la ecoimpostura a través de una comercialización engañosa que busque atraer la creciente demanda de viviendas más “verdes” o sostenibles⁹⁴.

43. La aplicación de medidas destinadas a electrificar los hogares para que dejen de utilizar combustibles fósiles o leña para cocinar o calentar el agua y el establecimiento de controles de temperatura, junto con políticas que fomenten el uso de sistemas de iluminación, electrodomésticos y equipos de alta eficiencia y con bajas emisiones, podrían reducir significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector de la vivienda. La Agencia Internacional de Energía ha elaborado un informe sobre un posible escenario de cero emisiones netas en el que prácticamente se eliminaría la calefacción a base de gas, carbón y petróleo y las bombas de calor eléctricas de alta eficiencia pasarían a ser la tecnología principal para la calefacción de espacios, si bien las calderas de bioenergía, los sistemas térmicos solares, la calefacción urbana, los gases con bajas emisiones de carbono y las pilas de combustible de hidrógeno también desempeñarían un importante papel⁹⁵. Dado que 750 millones de personas (1 de cada 10) siguen careciendo de acceso a la electricidad, sobre todo en el África Subsahariana⁹⁶, la electrificación de los hogares debe ir acompañada de inversiones en energía verde, particularmente en el caso de África.

44. Dos tercios de los Estados carecen de códigos o normas de construcción de cumplimiento obligatorio que fijen rendimientos energéticos mínimos o requisitos para los edificios nuevos. Descarbonizar los edificios y la construcción mediante evaluaciones que abarquen el ciclo completo de vida exige estrategias adecuadas al contexto local en las que participen los sectores formal e informal, así como la divulgación, aplicación y cumplimiento eficaces de dichas estrategias o códigos. Entre esas estrategias podrían figurar la optimización del cerramiento del edificio (elementos exteriores, cimientos, paredes, tejado, ventanas, puertas y suelos), el diseño pasivo, el sombreado exterior, las superficies reflectantes, el aislamiento, las ventanas térmicas y solares, el aprovechamiento de la iluminación natural y otras herramientas del diseño⁹⁷.

45. En los países en desarrollo, la mayor parte del potencial de mitigación reside en los edificios nuevos, mientras que en los países desarrollados este reside en el acondicionamiento de los existentes⁹⁸. Los países desarrollados, en particular, deben poner fin a la concepción de la construcción de edificios nuevos como ideal absoluto y realizar un análisis de conjunto del parque de viviendas existente para que los edificios en desuso puedan restaurarse de forma segura y utilizarse como espacios habitables, los edificios antiguos puedan renovarse y acondicionarse, las residencias vacacionales sean utilizadas como vivienda principal y las viviendas vacías sin estrenar, empleadas por los inversores privados y las instituciones financieras únicamente para “almacenar” sus recursos financieros, puedan convertirse en viviendas reales.

⁹² CEPE, *#Housing2030*, pág. 139; y Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar, *Renovation: Staying on Top of the Wave*.

⁹³ Institute for Human Rights and Business, *Better Building(s): Financing Rights-Based Decarbonisation in Europe's Built Environment* (2021), pág. 25.

⁹⁴ Farzana Quoquab, Rames Sivadasan y Jihad Mohammad, “‘Do they mean what they say?’ Measuring greenwash in the sustainable property development sector”, *Asia Pacific Journal of Marketing and Logistics*, vol. 34, núm. 4 (2022).

⁹⁵ Agencia Internacional de Energía, *Net Zero by 2050*, pág. 145.

⁹⁶ [A/77/284](#), párr. 15.

⁹⁷ Alianza Mundial para los Edificios y la Construcción, PNUMA y Agencia Internacional de Energía, *GlobalABC Roadmap*, págs. 31 y 36.

⁹⁸ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*.

46. Si bien existen importantes dificultades en relación con las políticas destinadas a alcanzar el cero neto en emisiones de carbono incorporado en los principales componentes de la construcción, como el cemento y el acero⁹⁹, cada vez hay más interés en la utilización de materiales sostenibles, como el hormigón de cáñamo, la madera, la arcilla o la paja, y de materiales reciclados, así como en la reducción del consumo de energía en el proceso de construcción, por ejemplo recurriendo a la prefabricación, y en el empleo de tecnologías inteligentes y tecnologías tradicionales con bajas emisiones de carbono¹⁰⁰. Los diseños y estructuras tradicionales de las viviendas de los pueblos indígenas y el uso de materiales más sostenibles pueden orientar el desarrollo de viviendas más resilientes ante el clima y neutras en carbono¹⁰¹.

47. Por último, es necesario aumentar la inversión en nuevas viviendas sociales que sean neutras en carbono y resilientes ante el clima y acondicionar las existentes. En los Estados Unidos, varios académicos y activistas de la vivienda han hecho un llamamiento para que se construyan 12 millones de nuevas viviendas públicas neutras en carbono en 10 años¹⁰². En Europa, se calcula que solo la renovación del sector de la vivienda social requeriría 13.000 millones de euros adicionales al año hasta 2050¹⁰³.

48. Es necesaria una planificación urbana y rural sistémica e integrada a nivel nacional y local que incorpore plenamente el cambio climático, la reducción del riesgo de desastres, la ubicación de los servicios y las infraestructuras, la ordenación del tráfico, los espacios verdes, la vegetación, la mitigación de las islas de calor, la gestión del agua y los residuos, los códigos de edificación que fijan el cero neto en emisiones y la resiliencia, especialmente en relación con la ciudad informal. En lugar de que las decisiones relativas a la planificación se tomen atendiendo a los intereses financieros de los promotores, como ocurre con frecuencia, un enfoque de la planificación basado en los derechos garantiza la participación de la comunidad, y en especial de los grupos marginados, y la implicación colectiva de los residentes en la concepción del futuro de su ciudad. La planificación urbana debe incorporar la evaluación y mapeo de los riesgos y la planificación de la resiliencia para asegurar que los edificios puedan soportar condiciones meteorológicas cambiantes y reducir al mínimo la necesidad de reconstrucción y reparación tras los fenómenos meteorológicos extremos¹⁰⁴. Una mayor seguridad de la tenencia, tanto en los asentamientos urbanos informales como en las comunidades rurales, también en lo que respecta a los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra, prepara mejor a las sociedades para resistir los efectos de los fenómenos causados por el clima. Es necesario actuar de inmediato, ya que la forma en que se diseñen y construyan los asentamientos humanos determinará durante décadas las pautas de consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero¹⁰⁵.

49. Un uso de la tierra más compacto y el establecimiento de infraestructuras de transporte menos dependientes del automóvil podrían reducir las emisiones relacionadas con el transporte en un 25 %¹⁰⁶. Numerosas ciudades de todo el mundo se han propuesto convertirse en “ciudades/barrios de 10, 15 o 20 minutos” para promover formas más activas de transporte y reducir las emisiones¹⁰⁷. París ha puesto en marcha el Plan Vélo 2021-2026, el segundo de sus características, que prevé una inversión de 250 millones de euros para que la ciudad sea completamente ciclable gracias a la construcción de 130 km adicionales de carriles bici

⁹⁹ Alianza Mundial para los Edificios y la Construcción, PNUMA y Agencia Internacional de Energía, *GlobalABC Roadmap*, pág. 68.

¹⁰⁰ Comunicación presentada por MieterInnenverein Witten und Umgebung e.V.

¹⁰¹ Comunicación presentada por Habitat for Humanity Indonesia.

¹⁰² Daniel Aldana Cohen, “A Green New Deal for Housing”, en *The Green New Deal and the Future of Work*, Craig Calhoun y Benjamin Y. Fong, eds. (Columbia University Press, 2022).

¹⁰³ Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar, “Social ambition, the must for climate transition”, documento de posición, enero de 2022.

¹⁰⁴ Alianza Mundial para los Edificios y la Construcción, PNUMA y Agencia Internacional de Energía, *GlobalABC Roadmap*, págs. 22 y 77.

¹⁰⁵ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, cap. 8.

¹⁰⁶ *Ibid.*, cap. 10.

¹⁰⁷ T. M. Logan y otros, “The x-minute city: measuring the 10, 15, 20-minute city and an evaluation of its use for sustainable urban design”, *Cities*, vol. 131 (2022); y Agenda para una Recuperación Verde y Equitativa de los C40.

seguros¹⁰⁸. De junio a agosto de 2022, una iniciativa llevada a cabo en Alemania por la que se podían utilizar todos los autobuses, tranvías, metros y trenes regionales por solo 9 euros al mes (una reducción de hasta el 90 % en las tarifas de transporte) permitió ahorrar, según las estimaciones publicadas, 1,8 millones de toneladas de emisiones de dióxido de carbono¹⁰⁹ y contribuyó a reducir el aislamiento social.

50. Una transición basada en los derechos requiere transparencia en la toma de decisiones, celebrar consultas con las personas y comunidades afectadas y recabar su participación, garantizar la no discriminación y la existencia de mecanismos de rendición de cuentas¹¹⁰. Es necesario desarrollar mecanismos específicos para asegurar la participación de los inquilinos, también a título colectivo a través de sindicatos de inquilinos u otras asociaciones, en las decisiones que se adopten en materia de vivienda y para implicar a las personas que viven en asentamientos informales. Las personas en riesgo de marginación pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la justicia climática, y sus opiniones, conocimientos y experiencias deben tenerse en cuenta en la formulación de políticas climáticas y de vivienda¹¹¹. En la elaboración de estrategias de descarbonización debe tomarse en consideración a las personas sin hogar e incluir a los grupos de defensa del derecho a la vivienda. El respeto de las normas internacionales del trabajo y de los derechos de los trabajadores del sector de la vivienda y la construcción debe ser un elemento integrante de la transición hacia una vivienda neutra en carbono y resiliente ante el clima¹¹². Pese a la marginación de que son objeto, los pueblos indígenas se han situado al frente de las luchas por la justicia climática y sus sistemas de conocimientos tradicionales constituyen un recurso esencial en la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, por ejemplo para lograr viviendas más resilientes ante el clima y neutras en carbono.

51. Los Estados deben asegurar la coordinación y la coherencia entre las estrategias de vivienda, los planes relacionados con el cambio climático y otras políticas pertinentes, incluidas las relativas a la transición ecológica, la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y las energías limpias. Pueden contribuir a lograr una transición justa leyes que garanticen explícitamente el derecho a la vivienda sin discriminación alguna y medidas y obligaciones relacionadas con el clima y la sostenibilidad, como las incluidas en el Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025¹¹³.

52. Los Estados deben reforzar las salvaguardias e intensificar la vigilancia para luchar contra la “ecoimpostura” en el sector de la vivienda, que se traduce en que ciertas entidades pueden falsear la eficiencia energética de los edificios o el nivel de emisiones de carbono durante la construcción.

53. Un análisis realizado en 2019 puso de manifiesto que 113 de las 164 contribuciones determinadas a nivel nacional presentadas incluían, directa o indirectamente, referencias a aspectos urbanos¹¹⁴. En 2020, 136 países mencionaron reducciones de las emisiones de la construcción en su contribución determinada a nivel nacional¹¹⁵.

54. Teniendo en cuenta la vulnerabilidad de las personas a los efectos del clima tanto en las zonas urbanas como en las rurales, es fundamental ayudar a los países a abordar con eficacia las cuestiones relativas a los asentamientos humanos en la formulación y ejecución

¹⁰⁸ Véase <https://www.weforum.org/agenda/2021/10/paris-plans-completely-cyclable-by-2026/>.

¹⁰⁹ “Germany’s cheap summer train fares prevented 1.8 million tons of carbon pollution”, *Yale Environment* 360, 31 de agosto de 2022.

¹¹⁰ Institute for Human Rights and Business, *Dignity by Design: Human Rights and the Built Environment Lifecycle* (2019).

¹¹¹ A/HRC/50/57, párr. 32.

¹¹² Véanse Organización Internacional del Trabajo, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (2015); e Institute for Human Rights and Business, *Dignity by Design*.

¹¹³ Véase <https://www.habitatge.barcelona/es/estrategia/plan-derecho-vivienda>.

¹¹⁴ ONU-Hábitat, *Sustainable Urbanization in the Paris Agreement* (Nairobi, 2017), pág. IX.

¹¹⁵ PNUMA, *2021 Global Status Report for Buildings and Construction*, págs. 12 y 13.

de sus planes nacionales de adaptación¹¹⁶. De los 39 países que han presentado dichos planes, solo 15 mencionan medidas detalladas en el ámbito de la vivienda.

55. En los planes relativos al clima, particularmente a nivel nacional, se hace poca referencia a las implicaciones y oportunidades en materia de vivienda y muy raramente se incorpora una perspectiva de derechos humanos¹¹⁷. Los planes de acción climática elaborados por algunas ciudades integrantes de la red C40 ilustran de qué modo se pueden incorporar las consideraciones relativas a la vivienda en las estrategias de mitigación y adaptación¹¹⁸.

56. Es necesario aplicar políticas holísticas para que la descarbonización no agrave la inasequibilidad de la vivienda y la falta de hogar y para que los beneficios de la transición sean compartidos por todos. Los costos de la transición ecológica en el sector de la vivienda deben repartirse equitativamente entre las autoridades públicas, los contribuyentes, los propietarios y los inquilinos u otros grupos de interés afectados¹¹⁹. Pueden mencionarse las siguientes medidas a título ilustrativo: en la Unión Europea, se ha propuesto un fondo social para el clima destinado a hacer frente a las repercusiones sociales que puedan derivarse del paquete de medidas de descarbonización “Objetivo 55”¹²⁰; en los Estados Unidos, el proyecto pangubernamental Justice40 tiene por objetivo que al menos el 40 % de las inversiones federales en relación con el clima y la energía limpia se destinen a comunidades desfavorecidas¹²¹; en la Hoja de Ruta Nacional de Edificaciones Neto Cero Carbono, de Colombia, la principal prioridad son las comunidades vulnerables de las zonas urbanas y rurales que sufren pobreza energética¹²²; y en el Plan de Acción de Refrigeración de la India, que pretende reducir la demanda de refrigeración, figuran disposiciones específicas para las viviendas colectivas de bajos ingresos¹²³. En los Países Bajos, el programa Energisprong financia las inversiones en el acondicionamiento de viviendas sociales mediante el ahorro en las facturas y garantiza que los inquilinos no incurran en costos netos adicionales¹²⁴. El desarrollo de modelos inclusivos y redistributivos, como las comunidades o cooperativas de viviendas, puede hacer posible una vivienda sostenible, asequible e inclusiva para los grupos marginados.

57. En 2010, en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los Estados establecieron el Fondo Verde para el Clima como entidad encargada del funcionamiento del Mecanismo Financiero para ayudar a los países en desarrollo en las prácticas de adaptación y mitigación destinadas a contrarrestar el cambio climático. El compromiso, asumido en 2010, de movilizar 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales para el año 2020 a fin de hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo¹²⁵ no se ha cumplido. Los mecanismos existentes muestran retrasos considerables y dificultades para facilitar financiación a nivel local. Se necesitan mecanismos simplificados y eficaces de financiación internacional de las intervenciones de mitigación y adaptación en el sector de la vivienda a los que puedan acceder los actores locales, como las ciudades, los gobiernos subnacionales, los proveedores de viviendas, las cooperativas de viviendas y las asociaciones de residentes. Además, la creación de un fondo mundial para la protección social, como han propuesto la Organización Internacional del Trabajo y el Relator

¹¹⁶ Véase ONU-Hábitat, *Addressing Urban and Human Settlement Issues in National Adaptation Plans: A Supplement to the UNFCCC Technical Guidelines on the National Adaptation Plan Process* (2018).

¹¹⁷ Comunicación presentada por el Institute for Human Rights and Business.

¹¹⁸ Véase https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Mapped-Cities-with-a-climate-action-plan?language=en_US.

¹¹⁹ Institute for Human Rights and Business, *Better Building(s)*.

¹²⁰ Véase <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>.

¹²¹ Véase <https://www.thejustice40.com/>.

¹²² Véase https://drive.google.com/file/d/1m_IXAjLhtGxdh0k-YAMNCpI29vMc0kk4/view.

¹²³ Comunicación presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India.

¹²⁴ Comunicación presentada por la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar.

¹²⁵ Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, decisión 2/CP.15, párr. 8. Véase también <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report>.

Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, podría permitir, entre otras cosas, que se mantengan pisos de protección social para las personas afectadas por el clima¹²⁶.

58. Financiar una transición justa hacia una vivienda respetuosa con los derechos, resiliente ante el cambio climático y neutra en carbono es posible, lo único que falta es voluntad política. El Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible ha demostrado que se podrían recaudar 7 billones de dólares anuales para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de medidas como: un impuesto sobre el patrimonio a nivel mundial; la reorientación de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente; un impuesto sobre el carbono a nivel mundial; la reducción de la evasión y la elusión fiscales; derechos especiales de giro para la acción climática; el alivio de la deuda; y el cumplimiento de los compromisos en materia de asistencia oficial para el desarrollo¹²⁷.

59. Una transición basada en los derechos humanos hacia viviendas resilientes ante el cambio climático y neutras en carbono para todos requiere que se exijan reparación e indemnizaciones a los principales causantes de la crisis climática por los efectos de los fenómenos climáticos en la vivienda. Los países del Norte Global son los que más han contribuido a las emisiones acumuladas de gases de efecto invernadero y algunos análisis indican que son responsables de hasta el 92 % del exceso de emisiones históricas¹²⁸. Existe una “desigualdad extrema del carbono”, puesto que entre 1990 y 2015 el 1 % de las personas más ricas del mundo fueron responsables del doble de emisiones que la mitad más pobre de la humanidad¹²⁹. Aproximadamente el 63 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero desde la Revolución Industrial pueden atribuirse a 90 grandes emisores¹³⁰. Es necesario disponer de más estudios que documenten la responsabilidad del capital inversión y las finanzas inmobiliarias en la crisis climática a través de la construcción excesiva y que sirvan de base para establecer mecanismos de rendición de cuentas.

60. Se calcula que en 2030 los países en desarrollo tendrán que hacer frente a entre 290.000 y 580.000 millones de dólares en pérdidas económicas derivadas del cambio climático, así como a pérdidas no económicas que algunas predicciones sitúan en 1,7 billones de dólares en 2050¹³¹. Los enormes beneficios obtenidos por la industria de los combustibles fósiles entre 2000 y 2019 podrían sufragar casi 60 veces los costos de las pérdidas económicas causadas por el clima en 55 de los países más vulnerables al clima¹³². Por ello, es un imperativo de la justicia climática establecer mecanismos equitativos, flexibles y que rindan cuentas para hacer frente, ahora y en el futuro, a las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático¹³³.

61. El Relator Especial acoge con satisfacción los principios de la decisión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático relativa al establecimiento de un fondo para hacer frente a las pérdidas y los daños¹³⁴, adoptada en su 27º período de sesiones, que considera un paso importante desde la perspectiva del derecho a una vivienda adecuada. Sin embargo, queda por determinar de qué

¹²⁶ Véase [A/HRC/47/36](#).

¹²⁷ Véase [A/77/284](#).

¹²⁸ Jason Hickel, “Quantifying national responsibility for climate breakdown: an equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary”, *The Lancet Planetary Health*, vol. 4 (septiembre de 2020).

¹²⁹ Tim Gore, “Confronting carbon inequality: putting climate justice at the heart of the COVID-19 recovery” (Oxfam Internacional, 2020).

¹³⁰ Richard Heede, “Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers: 1854–2010”, *Climatic Change*, vol. 122 (2014).

¹³¹ Anil Markandya y Mikel González-Eguino, “Integrated assessment for identifying climate finance needs for loss and damage: a critical review”, en *Loss and Damage from Climate Change: Concepts, Methods and Policy Options*, Reinhard Mechler y otros, eds. (Springer, 2018).

¹³² Loss and Damage Collaboration, “The cost of delay: why finance to address loss and damage must be agreed at COP27” (octubre de 2022).

¹³³ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-11/2022-11-02-HC-Open-Letter-to-UNFCCC-COP27.pdf>.

¹³⁴ Véase <https://unfccc.int/documents/624440>.

modo puede garantizarse que la ayuda proporcionada a través de ese fondo llegue realmente a las personas y comunidades afectadas, en particular aquellas cuya vivienda haya resultado dañada o destruida por los efectos del clima. Por ello, el Relator Especial estima que serán necesarios mecanismos de control público y una importante participación de la sociedad civil en la aplicación, gestión y supervisión del fondo.

62. En la actualidad, la inmensa mayoría de la financiación para el clima no se ofrece en forma de donaciones, sino de préstamos u otros instrumentos que no son donaciones¹³⁵. Además, los fenómenos meteorológicos extremos están obligando a países que ya están muy endeudados a endeudarse más. Es necesaria la suspensión o cancelación del pago de la deuda, especialmente tras los fenómenos climáticos extremos, para que los países dispongan de los recursos necesarios para llevar a cabo la respuesta de emergencia y la reconstrucción¹³⁶.

VI. Conclusiones y recomendaciones

63. En el marco del derecho a una vivienda adecuada, los Estados tienen la obligación de utilizar el máximo de los recursos de que dispongan para hacer frente a los efectos del cambio climático en la vivienda, mitigarlos y evitar los daños previsibles. Los elementos esenciales de ese derecho, esto es, la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad, la idoneidad de la ubicación y la adecuación cultural, adquieren un nuevo significado en el contexto de la crisis climática. El Relator Especial cree que ha llegado el momento de reconocer que la sostenibilidad de la vivienda debe incorporarse a esa lista de elementos básicos del derecho a una vivienda adecuada para garantizar que este se interprete en plena consonancia con el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. La sostenibilidad exige que los Estados no hagan efectivo el derecho a una vivienda adecuada de un modo ilimitado, que socave la supervivencia colectiva y, con ella, el propio derecho a la vivienda. Por el contrario, exige reducir la propia huella de carbono de las viviendas y asegurar su resiliencia frente a los fenómenos climáticos.

64. Los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta tienen repercusiones importantes y duraderas en el disfrute del derecho a la vivienda. La frecuencia y el riesgo de los fenómenos meteorológicos extremos y los efectos a largo plazo de los de evolución lenta son ya evidentes. Dichos fenómenos dañan y destruyen viviendas, hacen que las viviendas existentes sean inadecuadas debido a las condiciones cambiantes, impulsan la migración por motivos climáticos y, en algunos casos, pueden llevar incluso a la reubicación permanente de las comunidades. La reconstrucción puede constituir una oportunidad para corregir las desigualdades y lograr la seguridad de la tenencia, la resiliencia de las viviendas y la neutralidad en carbono. La reconstrucción no debe afectar al derecho a la vivienda de las víctimas de los desastres climáticos. Los Estados tienen la obligación de:

a) Trabajar continuamente, en consulta con las personas afectadas y con su participación, para mejorar la resiliencia ante el clima de las viviendas y la preparación para casos de desastre climático. Esto exige estrategias regionales o locales para el mapeo, identificación y mitigación de los riesgos climáticos y la preparación ante ellos, así como la realización de ejercicios de planificación con participación vecinal en los que estén representados los grupos vulnerables;

b) Incluir los asentamientos informales y sus residentes en cualquier planificación de adaptación al clima;

c) Proporcionar refugios seguros y adecuados y ayuda para la reconstrucción tras los fenómenos climáticos, entre otras cosas facilitando fondos, materiales, instalaciones e infraestructura. En este contexto, el Relator Especial desea reiterar las recomendaciones formuladas en los informes sobre las actividades de

¹³⁵ Oxfam Internacional, “Informe paralelo de 2020 sobre financiación climática”.

¹³⁶ Tess Woolfenden y Sindra Sharma Khushal, “The debt and climate crises: why climate justice must include debt justice” (octubre de 2022).

reconstrucción¹³⁷ y socorro¹³⁸ posteriores a conflictos y desastres presentados por una titular de mandato anterior;

d) Colaborar con los grupos de interés en el ámbito de la migración por motivos climáticos para lograr, en los lugares de destino, soluciones de vivienda respetuosas con los derechos, resilientes y duraderas, en las que se contemple la seguridad de la tenencia;

e) Asegurar que solo se recurre al reasentamiento y la reubicación cuando sea inevitable y la insostenibilidad de mantener asentamientos humanos en zonas de riesgo lo haga estrictamente necesario. Todo reasentamiento o reubicación deberán planificarse y llevarse a cabo consultando a las comunidades afectadas y receptoras y recabando su participación, y deberán cumplir los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo¹³⁹ y demás normas de derechos humanos aplicables, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

65. Las medidas mencionadas anteriormente deben aplicarse de manera que se refuerce el derecho a una vivienda adecuada. Puesto que ese derecho está estrechamente interrelacionado con el derecho a la participación, los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la información y velar por la participación de todas las personas afectadas, incluidos los grupos marginados, en el desarrollo, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de todas las medidas y políticas relacionadas con el clima. Esta consideración abarca a las personas que viven en asentamientos informales, las personas sin hogar, las personas con discapacidad, las personas de edad, las mujeres, los niños, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y de género diverso, las minorías raciales y étnicas, los pueblos indígenas, los campesinos, los pescadores, los migrantes, los refugiados y los desplazados internos. Los Estados también deben reconocer el valioso papel que desempeñan los activistas del clima y los defensores del derecho a la vivienda y garantizar su protección, de conformidad con la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos).

66. Los Estados deben velar por que todos los proyectos de mitigación del cambio climático y adaptación a él respeten el derecho a una vivienda adecuada y no generen más desigualdad ni den lugar a gentrificación climática, “apropiación verde”, desalojos forzosos ni desplazamiento arbitrario de comunidades. Los organismos y mecanismos internacionales, los Estados donantes y las empresas tienen obligaciones de diligencia debida y deben establecer salvaguardias y mecanismos de reclamación para garantizar que los proyectos de mitigación y adaptación que financien no vulneren el derecho a una vivienda adecuada ni ninguna otra norma de derechos humanos.

67. Los Estados deben aprobar leyes que protejan, respeten y hagan efectivo el derecho a una vivienda adecuada sin discriminación alguna. Además, deben:

a) Incorporar el derecho a una vivienda adecuada en sus planes nacionales de acción climática, sus contribuciones determinadas a nivel nacional y sus planes nacionales de adaptación;

b) Velar por que las estrategias nacionales de vivienda tengan en cuenta los riesgos climáticos y estén coordinadas con las políticas climáticas.

68. El sector de la vivienda contribuye de forma significativa al cambio climático y representa el 37 % de las emisiones mundiales de dióxido de carbono relacionadas con la energía solo a través del consumo energético y la construcción. El aumento del espacio vital per cápita, la emisión de contaminantes, la deforestación, la desertización, la pérdida de biodiversidad y el crecimiento urbano incontrolado contribuyen a

¹³⁷ A/HRC/16/42.

¹³⁸ A/66/270.

¹³⁹ A/HRC/4/18, anexo I.

incrementar las emisiones, lo que afecta negativamente al clima. Ante el crecimiento de la población mundial y, por consiguiente, de la demanda de vivienda, es necesario lograr que esa vivienda sea sostenible.

69. La materialización del derecho a una vivienda adecuada, sobre todo si se sigue llevando a la práctica como se hace en muchos países altamente desarrollados, tiene un impacto climático mucho mayor que la de otros derechos, como el derecho a la educación o el derecho a la igualdad ante la ley. El Relator Especial considera que la definición de vivienda adecuada no debe limitarse a establecer la superficie mínima por persona, sino también la máxima. La mejora ulterior de las condiciones de vivienda de algunos no debe ir en detrimento del derecho a una vivienda adecuada de los demás y de las generaciones futuras.

70. Las obligaciones de derechos humanos y las contraídas en virtud de los acuerdos internacionales en materia climática exigen a los Estados que realicen lo antes posible una transición justa hacia una vivienda respetuosa con los derechos, resiliente ante el clima y neutra en carbono para todos, entre otras cosas:

a) Adoptando más medidas destinadas a mejorar la eficiencia energética de los hogares, como la aprobación de normas de eficiencia energética, el fomento del acondicionamiento de las construcciones, el empleo de sistemas de iluminación, electrodomésticos y equipos de alta eficiencia y bajas emisiones y la ampliación del acceso a la electricidad producida de forma respetuosa con el medio ambiente y a otras fuentes de energía ecológicas a los hogares que siguen dependiendo de formas de energía fósiles para la calefacción, la cocina y otras necesidades;

b) Fomentando que las necesidades de vivienda se satisfagan en mayor grado recurriendo al parque de viviendas existente, de modo que los edificios en desuso se restauren de forma segura y se utilicen como espacios habitables, los edificios antiguos puedan renovarse y acondicionarse y las viviendas vacías y las segundas residencias se utilicen como residencia principal, por ejemplo mediante políticas fiscales adecuadas. En este último contexto, los Estados deberían aplicar las recomendaciones dirigidas a luchar contra la financierización de la vivienda¹⁴⁰ con el fin de lograr la mitigación del cambio climático en este sector;

c) Promoviendo, en el contexto de la construcción de viviendas, el empleo de componentes principales de los edificios que sean asequibles y accesibles y tengan cero emisiones netas de carbono incorporado, así como de materiales renovables, como la madera, la arcilla o la paja, y de materiales reciclados;

d) Invirtiéndose en el desarrollo de nuevas viviendas sociales neutras en carbono, resilientes ante el clima y asequibles para todos;

e) Integrando en las políticas de planificación urbana el cambio climático, la reducción del riesgo de desastres, la respuesta energética, el uso de la tierra, el transporte, la ubicación de los servicios y la equidad de las infraestructuras, incluyendo en dicha labor a todos los asentamientos informales y sus residentes.

71. Dado que en muchos países la responsabilidad principal en materia de vivienda recae en los gobiernos locales y regionales, lograr una vivienda respetuosa con los derechos, resiliente ante el clima y neutra en carbono para todos requiere que los Estados velen por que los gobiernos locales y regionales:

a) Cuenten con autoridad y recursos humanos y financieros suficientes, entre otras cosas fomentando los conocimientos técnicos en los ámbitos de los derechos humanos, la vivienda y el cambio climático a nivel local;

b) Lleven a cabo con proactividad una planificación participativa del uso de la tierra y la planificación urbana para evitar que se agraven las desigualdades existentes o se generen riesgos climáticos a largo plazo;

¹⁴⁰ Véase [A/HRC/34/51](#).

c) Cuenten con el liderazgo, la coordinación y la supervisión por entidades estatales necesarios para aplicar las políticas de mitigación del cambio climático y adaptación a él.

72. Las empresas y los actores no estatales deben ejercer la diligencia debida en materia de derechos humanos y ofrecer reparación por las violaciones de los derechos humanos de las que sean responsables, lo cual requiere, en concreto, que:

a) Las empresas incorporen el derecho a una vivienda adecuada en sus políticas corporativas, sociales y de gobernanza;

b) Los estudios de arquitectura y diseño, al realizar sus proyectos, tengan en mente el objetivo de lograr la transición a viviendas resilientes ante el clima y neutras en carbono e innoven en materiales y procesos sostenibles, dedicando particular atención a las necesidades de los grupos marginados;

c) Las empresas de construcción e ingeniería tengan en cuenta el impacto climático cuando se abastezcan de materiales y consideren la posibilidad de emplear procesos y métodos de construcción con bajas emisiones de carbono;

d) Los inversores y promotores dejen de invertir en la maximización de los beneficios a corto plazo, lo que fomenta la construcción excesiva, y apoyen de forma proactiva la construcción de viviendas resilientes ante el clima y neutras en carbono;

e) Los propietarios y administradores de los edificios velen por reducir las emisiones de carbono derivadas de su funcionamiento.

73. Un enfoque basado en los derechos requiere adoptar una visión holística y a largo plazo, prever salvaguardias para evitar daños, establecer mecanismos de rendición de cuentas, facilitar información sobre los procesos de toma de decisiones, asegurar la participación y la inclusión de las personas y grupos afectados, garantizar la no discriminación y dar prioridad a las necesidades de los más vulnerables, promoviendo al mismo tiempo los beneficios secundarios¹⁴¹.

74. Es fundamental evitar que las medidas que se apliquen para poner freno a las emisiones de carbono en el entorno construido y el sector de la vivienda hagan aumentar los costos de la vivienda y la energía a que deben hacer frente los hogares, agraven el déficit mundial de viviendas adecuadas y asequibles o exacerben las vulnerabilidades y la marginación existentes. Entre las medidas destinadas a garantizar la asequibilidad de la vivienda en la transición justa se pueden mencionar:

a) Prestar apoyo financiero con fines específicos a los hogares de bajos ingresos y las personas que habitan en viviendas informales, entre otros destinatarios;

b) Repartir de forma equitativa los costos de la transición ecológica en el sector de la vivienda entre las autoridades públicas, los contribuyentes, los propietarios y los inquilinos u otros grupos de interés afectados;

c) Velar por que el acondicionamiento de edificios o los requisitos de construcción ecológica no aumenten los costos de la vivienda mediante límites al alquiler, protecciones para los inquilinos, la obligación de que en las urbanizaciones de uso mixto haya una determinada proporción de viviendas genuinamente asequibles y la vinculación de los préstamos para acondicionamiento a futuros ahorros energéticos;

d) Invertir en vivienda pública o social asequible.

75. El Relator Especial pide a la comunidad internacional que:

a) Establezca mecanismos simplificados y eficaces de financiación internacional de las intervenciones de mitigación y adaptación en el sector de la vivienda para los países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático;

¹⁴¹ Institute for Human Rights and Business, *Dignity by Design*, pág. 22.

b) Vele por que el fondo para las pérdidas y los daños, de reciente creación, reciba recursos y esté operativo lo antes posible, realice desembolsos con eficacia, incluya mecanismos de control público y de participación de los agentes de la sociedad civil y garantice que la ayuda llegue realmente a las personas cuya vivienda haya sufrido daños o haya quedado inhabitable por los efectos del clima;

c) Cree un mecanismo internacional para obtener reparación e indemnizaciones de los principales causantes de la crisis climática por los efectos de los fenómenos climáticos en la vivienda;

d) Defina las responsabilidades históricas de los Estados y de las entidades de capital inversión y de financiación inmobiliaria que se deriven de haber fomentado la construcción excesiva, y vele por que los responsables participen en los mecanismos de reparación e indemnización de forma proporcional a su nivel de contribución a la crisis climática;

e) Permita la suspensión o cancelación de los pagos de la deuda después de los fenómenos climáticos extremos, de modo que los gobiernos puedan garantizar una reconstrucción resiliente y eficiente desde el punto de vista climático a las personas cuya vivienda haya resultado dañada o destruida.
