



## Asamblea General

Distr. general  
6 de agosto de 2009  
Español  
Original: inglés

---

### Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 71 b) del programa provisional\*

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

## El derecho a una vivienda adecuada

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora 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, Sra. Raquel Rolnik, presentado de conformidad con la resolución 6/27 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* A/64/150.



## **Informe de la Relatora 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**

### *Resumen*

El informe, presentado de conformidad con la resolución 6/27 del Consejo de Derechos Humanos, es el segundo que la Relatora 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 presenta a la Asamblea General.

En el informe se aborda cómo los efectos del cambio climático tienen consecuencias para el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. El informe proporciona una reseña general de la amplitud y severidad del cambio climático, sus repercusiones en los fenómenos meteorológicos extremos y sus efectos en las zonas urbanas y rurales, incluidos los asentamientos improvisados y sin servicios, en la movilidad humana, y en las islas pequeñas y las zonas costeras bajas. También esboza los marcos y obligaciones internacionales de derechos humanos pertinentes en relación con el derecho a la vivienda y el papel esencial de la cooperación internacional para hacer frente a los efectos inevitables del cambio climático. Explora las políticas sobre la mitigación y adaptación desde una perspectiva de derechos humanos para el derecho a una vivienda adecuada. Finalmente, la Relatora Especial extrae algunas conclusiones preliminares sobre la relación entre el cambio climático y el derecho a una vivienda adecuada e insta a los Estados a que adopten una serie de medidas, entre ellas el respeto de sus obligaciones en materia de derechos humanos, en la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos inevitables.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Reseña general.....	4
III. El cambio climático y el derecho a una vivienda adecuada.....	7
A. Efectos del cambio climático en la vivienda en los asentamientos urbanos.....	7
B. El cambio climático y la movilidad humana.....	10
C. Efecto del aumento del nivel del mar en las islas pequeñas y las zonas costeras bajas.....	12
IV. Enfoque respecto del cambio climático desde una perspectiva de derechos humanos para el derecho a una vivienda adecuada y aproximación al cambio climático.....	13
A. Obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en el debate sobre el derecho a una vivienda adecuada.....	13
B. Cooperación internacional.....	14
C. Mitigación y cambio climático: estrategias y efectos sobre la vivienda.....	16
D. Adaptación al cambio climático: efectos en la vivienda.....	18
V. Conclusiones y recomendaciones.....	22

## I. Introducción

1. En diciembre de 2007, el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 6/27, examinó y prorrogó el mandato de la Relatora 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.
2. En la presentación de su informe anterior a la Asamblea General (A/63/275), la Relatora Especial expuso sus opiniones sobre el mandato y el programa de trabajo. Expresó su interés en ampliar la labor del mandato sobre diversas cuestiones, entre ellas la relación entre el cambio climático y el derecho a una vivienda adecuada.
3. El presente informe es el resultado de una investigación temática emprendida sobre la información reunida durante una visita de la Relatora Especial a Maldivas en febrero de 2009 y el intercambio de conocimientos mediante la participación en conferencias y seminarios sobre la cuestión del cambio climático y sus posibles efectos en la realización y el disfrute del derecho al más alto nivel de vida, en particular, a una vivienda adecuada.
4. El objetivo del presente informe no es examinar las causas que han producido el cambio climático sino los efectos del cambio climático en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada, en especial la forma en que el cambio climático ha agravado las vulnerabilidades existentes. El informe proporciona una reseña general de la amplitud y severidad del cambio climático, sus repercusiones en los fenómenos meteorológicos extremos y sus posibles efectos en las zonas urbanas y rurales, incluidos los asentamientos improvisados y sin servicios, en la movilidad humana y en las islas pequeñas y las zonas costeras bajas. El informe analiza los marcos y obligaciones internacionales de derechos humanos pertinentes en relación con el derecho a una vivienda adecuada. También explora las políticas sobre la mitigación y adaptación desde una perspectiva de derechos humanos para el derecho a una vivienda adecuada. Concluye con recomendaciones, en particular para las estrategias de mitigación y adaptación que se están elaborando y negociando en los planos local, nacional e internacional.

## II. Reseña general

5. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático<sup>1</sup> indicó en 2007 que el calentamiento de la Tierra era el más rápido de la historia humana registrada. En su cuarto informe de evaluación, el Grupo afirmó el consenso científico de que se estaba produciendo un claro calentamiento mundial, lo que indicaba la alta probabilidad de que su ritmo de aumento fuera mayor que el producido en los últimos 10.000 años.
6. El Grupo también llegó a la conclusión de que el calentamiento mundial se debía muy probablemente a los efectos de la actividad humana, principalmente al uso de combustibles fósiles y a los cambios del uso del suelo que se habían

---

<sup>1</sup> El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático fue establecido en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente a fin de evaluar información relativa a las bases científicas del cambio climático provocado por el hombre, sus efectos potenciales y las posibles estrategias de respuesta.

producido en particular después de la revolución industrial. Las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera superaban con creces los niveles preindustriales, según mostraban testigos de hielo polar de hace 650.000 años<sup>2</sup>. Esto está causando una tendencia de calentamiento lineal del doble de la de los últimos 100 años. Los 11 años transcurridos entre 1995 y 2006 se encuentran entre los 12 años más calurosos en los registros históricos, una tendencia que está haciendo que las profundidades oceánicas se calienten, se derritan los glaciares y aumente el nivel del mar. El Grupo estima que si se mantienen las tendencias actuales, el nivel del mar aumentará otros 0,23 a 0,47 metros y la temperatura media podría aumentar en 6°C antes de fin de siglo<sup>3</sup>.

7. A fin de abordar los desafíos que representa un planeta que se está calentando rápidamente, en la actualidad se están celebrando negociaciones para concertar un nuevo acuerdo que sustituya al Protocolo de Kyoto<sup>4</sup> de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>5</sup>. Este nuevo tratado, que se acordará en la próxima Conferencia de las Partes que se celebrará en Copenhague en diciembre de 2009, tendrá por objetivo mitigar efectivamente las tendencias de calentamiento y prepararse para la adaptación a las consecuencias inevitables del cambio climático.

8. El calentamiento mundial está causando sequías de mayor duración y amenazando con convertir en desiertos regiones enteras del mundo. El calentamiento del clima de la Tierra también está cambiando la cantidad, intensidad y frecuencia de las precipitaciones. Esto supone tormentas y otros fenómenos meteorológicos extremos más intensos y de mayor duración, así como un mayor riesgo de inundaciones y daños causados por las tormentas. Si bien es imposible vincular un fenómeno meteorológico extremo concreto con cambios en el clima, se ha establecido que el calentamiento mundial está aumentando la gravedad de las tormentas que a menudo producen desastres<sup>6</sup>. El Grupo también halló pruebas que indicaban que la intensa actividad en los ciclones tropicales en el Atlántico Norte había aumentado desde 1970. El Grupo afirmó además que era probable que en el futuro los ciclones tropicales (tifones y huracanes) fueran más intensos, con mayores velocidades máximas y de los vientos y una mayor precipitación asociada con los aumentos en curso de la temperatura de la superficie de los mares tropicales<sup>7</sup>.

9. Entre 2000 y 2004 se comunicó un promedio anual de 326 desastres relacionados con el clima y se vieron afectadas alrededor de 262 millones de

---

<sup>2</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Resumen para Responsables de Políticas”, informe del Grupo de Trabajo I del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, 2007.

<sup>3</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, contribución del Grupo de Trabajo II al cuarto informe de evaluación del Grupo (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2007).

<sup>4</sup> FCCC/CP/1997/7/Add.1, decisión 1/CP.3, anexo.

<sup>5</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, núm. 30822.

<sup>6</sup> Administración Nacional Oceánica y Atmosférica, “Global warming and hurricanes”, se puede consultar en [http://www.oar.noaa.gov/spotlite/archive/spot\\_gfdl.html](http://www.oar.noaa.gov/spotlite/archive/spot_gfdl.html). Consultado por última vez el 29 de junio de 2009.

<sup>7</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, informe del Grupo de Trabajo I, “Resumen para Responsables de Políticas”, en *Climate Change 2007: The Physical Science Basis* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press), pág. 9.

personas, cifra que duplica lo ocurrido en la primera mitad del decenio de 1980<sup>8</sup>. Como ilustración, la temporada de huracanes de 2005 en el Atlántico fue la más activa registrada, con 27 tormentas con nombre propio que causaron la muerte a más de 1.600 personas. En 2004 por primera vez un huracán azotó la costa meridional del Brasil<sup>9</sup>. Ese mismo año la sequía asoló al Cuerno de África y África Meridional. El año siguiente muchos países de esas zona sufrieron grandes inundaciones. La estación de los monzones de 2007 en Asia Meridional provocó intensas inundaciones y tormentas que causaron la muerte a más de 1.000 personas en Bangladesh, la India, el sur de Nepal y el Pakistán y desplazaron a más de 14 millones de personas en la India y 7 millones en Bangladesh. Según el Programa Mundial de Alimentos, 57 países, entre ellos 29 en África, 19 en Asia y 9 en América Latina, sufrieron inundaciones, sequías y olas de calor catastróficas<sup>10</sup>.

10. Los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos se sentirán de manera desproporcionada en el mundo en desarrollo. Entre 1990 y 1998, el 94% de los 568 grandes desastres naturales producidos y más del 97% de todas las muertes relacionadas con los desastres se produjeron en países en desarrollo<sup>11</sup>. Además de que muchos países en desarrollo se ven expuestos a fenómenos meteorológicos extremos debido a su situación geográfica, los países pobres carecen de los recursos, la infraestructura y los sistemas de seguros necesarios para proteger a su población contra los efectos de esos desastres<sup>8</sup>. Por ejemplo, entre 2000 y 2004, 1 de cada 19 personas que vivían en países en desarrollo se vieron afectadas por un desastre climático al año, mientras que en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos fueron 1 de cada 1.500<sup>12</sup>. El Japón está mucho más expuesto a los riesgos asociados con las tormentas, los ciclones y las inundaciones que Filipinas; sin embargo, entre 2000 y 2004 murió a causa de los desastres una media de 711 personas en Filipinas y 66 en el Japón<sup>8</sup>.

11. Hay mucho en juego, en particular para las personas más pobres del mundo. Los fenómenos meteorológicos extremos y los desastres naturales ponen en peligro una serie de derechos humanos esenciales, en particular para los más pobres y vulnerables. Incrementan el riesgo de desastres, al aumentar por un lado las amenazas de origen meteorológico y climático y disminuir la capacidad de las personas para afrontar el impacto y recuperarse de las pérdidas<sup>13</sup>.

12. Los mayores efectos se hacen sentir en las personas que menos han contribuido al problema y carecen de la resiliencia necesaria para sobrevivir a esos cambios sin grandes daños. Según un reciente informe de la Estrategia Internacional

<sup>8</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008, La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007).

<sup>9</sup> *¿Con el agua hasta el cuello? América Latina y el Caribe: La amenaza del cambio climático sobre el medio ambiente y el desarrollo humano*, tercer informe del Grupo de Trabajo sobre el Cambio Climático y el Desarrollo, agosto de 2006.

<sup>10</sup> "Global food crisis looms as climate change and fuel shortages bite", 3 de noviembre de 2007, *The Guardian*, Reino Unido.

<sup>11</sup> John Vidal, "Climate change will overload humanitarian system, warns Oxfam" *The Guardian*, Reino Unido.

<sup>12</sup> Oxfam Internacional, "Climate wrongs and human rights: putting people at the heart of climate change policy", septiembre de 2008.

<sup>13</sup> Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009: Riesgo y pobreza en un clima cambiante: Invertir hoy para un mañana más seguro*, pág. 12.

para la Reducción de los Desastres: “El cambio climático es quizás la consecuencia global más grave de la inequidad medioambiental, al ser provocado por las emisiones que han beneficiado a personas y sociedades ricas y perjudicado mayormente a las más pobres, siendo los países en desarrollo y sus ciudadanos más pobres los más vulnerables”<sup>14</sup>. Esta cuestión es uno de los temas principales de las negociaciones que conducirán a la Conferencia de las Partes en Copenhague, y debe considerarse a fin de abordar efectivamente todos los desafíos que plantea el cambio climático.

### **III. El cambio climático y el derecho a una vivienda adecuada**

#### **A. Efectos del cambio climático en la vivienda en los asentamientos urbanos**

13. En su tercer informe de evaluación, el Grupo afirmó que el cambio climático aumentaría la magnitud y la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, como lluvias intensas, ciclones o huracanes. Esos fenómenos plantean riesgos específicos para las ciudades y los asentamientos de menor tamaño.

14. Los riesgos más directos se deben a las inundaciones y corrimientos de tierras causados por la mayor intensidad de las lluvias, el aumento del nivel del mar y las mareas de tormenta en las zonas costeras<sup>15</sup>. Esa precipitación puede superar la capacidad de los sistemas de drenaje de las ciudades y producir inundaciones. El drenaje inadecuado aumenta los efectos de las lluvias intensas, causando inundaciones localizadas y debilitando aún más la infraestructura ya degradada. Las precipitaciones intensas también pueden superar la capacidad de los sistemas de saneamiento y contaminar el agua potable. Cuando se construyen viviendas en zonas propensas a esos riesgos, como en terrenos aluviales de las cuencas de los ríos o en laderas que plantean el riesgo de erosión y aludes de lodo durante lluvias intensas, las consecuencias pueden ser devastadoras.

15. A medida que las lluvias se vuelven más irregulares o escasas, se prevé que los períodos de sequía sean más frecuentes y severos. Este fenómeno tiene efectos en los sistemas urbanos de suministro de agua. El derretimiento de los glaciares también está afectando al almacenamiento de agua y dando como resultado escasez del suministro. Así sucede en La Paz, donde se prevé escasez de agua para 2025, que podría afectar a 2 millones de personas<sup>16</sup>. La mayor escasez de agua da como resultado un menor acceso al agua y el saneamiento, y a medida que las fuentes de agua se agotan, las personas se ven obligadas a recorrer una mayor distancia en busca de agua para beber, cocinar y para la higiene. Esto afecta en especial a las mujeres y las niñas, que normalmente son las encargadas de ir en busca de agua, con lo que a menudo se resiente su salud y su acceso a la educación.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, pág. 11.

<sup>15</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Industry, Settlement and Society”, en *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, pág. 361.

<sup>16</sup> Cuestionario enviado por la Coalición Internacional del Hábitat sobre el cambio climático y el derecho a una vivienda adecuada, se puede consultar en [www.hic-al.org](http://www.hic-al.org). Información proporcionada por la Red Hábitat de Bolivia.

16. El grado en que los fenómenos meteorológicos extremos afectan a los asentamientos humanos no sólo está relacionado con su ubicación, sino también con la calidad y el nivel de las infraestructuras y la prestación de servicios; en cualquier ciudad, el riesgo causado por esos fenómenos meteorológicos extremos también está muy influido por la calidad de la vivienda y las infraestructuras en esa ciudad y el nivel de preparación de la población de la ciudad y los principales servicios de emergencia<sup>17</sup>. Las comunidades pobres pueden ser especialmente vulnerables, en particular las concentradas en asentamientos improvisados y sin servicios dentro de las zonas urbanas, que tienden a construirse en sitios peligrosos y ser propensas a varios desastres relacionados con el cambio climático. Al vivir en una situación de pobreza y exclusión, carecen de recursos adecuados para protegerse. Los efectos relacionados con el cambio climático agravan los riesgos y las vulnerabilidades existentes.

17. La mayoría de población urbana está concentrada, y lo estará cada vez más en los próximos decenios, en los países de bajos y medianos ingresos, en los que la mayoría de su población urbana vive con un mayor riesgo en asentamientos improvisados y sin servicios. Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), hoy día viven en tugurios unos 1.000 millones de personas. La mayoría de esas personas, más de 930 millones, vive en países en desarrollo, en los que constituyen el 42% de la población urbana. La proporción de habitantes de tugurios es especialmente elevada en África subsahariana (72% de la población urbana) y Asia Meridional (59%)<sup>18</sup>. Los desastres causados por los fenómenos meteorológicos extremos no son simplemente el resultado de fenómenos naturales, sino que reflejan también el fracaso de las políticas de desarrollo.

18. Esos asentamientos improvisados suelen estar situados en las zonas más peligrosas de las ciudades, con riesgo de inundaciones o corrimientos de tierras. Por ejemplo, pueden verse grandes concentraciones de asentamientos ilegales en colinas propensas a sufrir corrimientos de tierras (La Paz, Caracas y Bamenda (Camerún), en barrancos profundos (Ciudad de Guatemala) o en terrenos propensos a las inundaciones (Guayaquil (Ecuador), Recife (Brasil), Monrovia, Lagos (Nigeria), Port Harcourt (Nigeria), Port Moresby, Nueva Delhi, Bangkok, Yakarta, Buenos Aires, Resistencia (Argentina), Bogotá, Mumbai (India), Accra, Kumasi (Ghana) y Mombasa (Kenya))<sup>19</sup>.

19. Las zonas expuestas a las inundaciones, los corrimientos de tierra y los terremotos, y constantemente afectadas por ellos, siguen atrayendo a los grupos de pobres debido a los menores costos de los terrenos y la vivienda. También son los únicos lugares en los que pueden encontrar alojamiento cercano a las zonas en las que se ganan la vida y a las oportunidades de trabajo en las ciudades. A los grupos

---

<sup>17</sup> David Satterthwaite y cols. Human Settlement Discussion Paper Series. Theme: Climate Change and Cities 1, *Adapting to Climate Change in Urban Areas. The Possibilities and Constraints in Low- and Middle-Income Nations* (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo).

<sup>18</sup> ONU-Hábitat, "Key findings and messages", en Global report on human settlements 2007: *Enhancing Urban Safety and Security*.

<sup>19</sup> Caroline Moser y David Satterthwaite, Human Settlement Discussion Paper Series, Theme: Climate Change and Cities – 3, *Pro-poor climate change adaptation in the urban centres of low- and middle-income countries* (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, octubre de 2008), pág. 9.

de bajos ingresos les será difícil trasladarse a lugares menos peligrosos debido a la falta de recursos que les permitan trasladarse y a la falta de lugares alternativos más seguros que al mismo tiempo sean asequibles y cercanos a los lugares que les ofrezcan fuentes de ingresos y oportunidades de desarrollo humano.

20. La falta de una infraestructura de protección y servicios aumenta la vulnerabilidad humana a los fenómenos meteorológicos extremos; por ejemplo, generalmente las ciudades con mayores deficiencias en infraestructura de protección son las que han experimentado mayor número de muertes y lesiones relacionadas con inundaciones en los últimos 25 años<sup>19</sup>. Un ejemplo es el efecto de la falta de recogida de residuos en los asentamientos urbanos. En las investigaciones realizadas, los residuos no recogidos frecuentemente bloquean arroyos y canalizaciones de desagüe, lo que provoca inundaciones o las empeoran<sup>20</sup>. ONU-Hábitat comunicó que el 98% de los 211 millones de personas afectadas por desastres naturales en el período comprendido entre 1991 y 2000 vivía en países en desarrollo<sup>21</sup>. En consecuencia, gran parte del costo humano de los fenómenos meteorológicos extremos en los centros urbanos de las naciones de bajos y medianos ingresos proviene no del “peligro” o del “desastre”, sino de la protección inadecuada de la población urbana (o sectores particulares de la población) ante esos fenómenos<sup>22</sup>.

21. Cuando se examina la vulnerabilidad de las poblaciones urbanas pobres ante los efectos del cambio climático, se deben considerar los grupos más vulnerables, como los niños. Es posible que los niños tengan que dejar la escuela para trabajar y ayudar a aumentar los ingresos de su familias y a suministrar agua y alimentos. A menudo también se utilizan las escuelas como alojamientos de emergencia después de desastres naturales. Esto sucedió en Saint Louis (Senegal), donde después de inundaciones repetidas se trasladó a la población afectada a escuelas, acortándose así el año escolar y afectando la asistencia de los estudiantes<sup>23</sup>. Los efectos relacionados con el cambio climático también pueden agravar la exposición de los niños a la malnutrición y aumentar su vulnerabilidad a diversas enfermedades y dolencias, como la malaria<sup>24</sup>. Así, las limitaciones comunes que muchos niños ya sufren como resultado de la pobreza, aumentan debido a los efectos conexos y las presiones de los desastres causados por el cambio climático. También pueden aumentar las desigualdades de género existentes antes de un desastre.

<sup>20</sup> ONU-Hábitat, *Global report on human settlements 2011: cities and climate change*, capítulo 6, estudio de casos: Dar es Salaam (de próxima publicación).

<sup>21</sup> ONU-Hábitat, *Global report on human settlements 2007*.

<sup>22</sup> David Satterthwaite y cols. “Adapting to climate change in urban areas: the possibilities and constraints in low- and middle-income nations” en *Adapting Cities to Climate Change*, Jane Bicknell, David Dodman y David Satterthwaite (eds.) (Earthscan, Londres, 2009), pág. 19.

<sup>23</sup> Cuestionario sobre el cambio climático y el derecho a una vivienda adecuada enviado por la Coalición Internacional del Hábitat, se puede consultar en [www.hic-al.org](http://www.hic-al.org). Información proporcionada por Medio Ambiente y Desarrollo en el Tercer Mundo.

<sup>24</sup> UNICEF. *Climate Change and Children: A Human Security Challenge* (noviembre de 2008), págs. 9 a 13.

## B. El cambio climático y la movilidad humana<sup>25</sup>

22. Los vínculos entre el cambio climático y la movilidad humana son complejos y no totalmente predecibles. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático observó en 1990 que el mayor efecto del cambio climático podría ser en la movilidad humana. Si bien no hay estimaciones fiables del número de flujos de población relacionados con el cambio climático, es evidente que los efectos relacionados con el cambio climático ya están produciendo una movilidad humana sustancial. Según el Grupo:

“Las estimaciones del número de personas que podrían convertirse en migrantes ambientales son, en el mejor de los casos, conjeturas, ya que: a) la migración en zonas afectadas por el cambio climático no es unidireccional y permanente, sino multidireccional y a menudo temporal o episódica; b) los motivos de la migración a menudo son múltiples y complejos y no se relacionan directamente con la variabilidad del clima y su cambio; c) en muchos casos la migración es una respuesta de larga data a la variabilidad estacional de las condiciones ambientales, también representa una estrategia para acumular riqueza o buscar una vía de salida de la pobreza, una estrategia que beneficia al país o región receptor y al original; d) hay pocos censos o estudios fiables en muchas partes del mundo en los que basar esas estimaciones.”<sup>26</sup>

23. Las personas se pueden trasladar voluntariamente, en busca de una vida mejor a zonas no afectadas por esos fenómenos, o verse obligadas a hacerlo cuando existen amenazas para la vida, la salud, las propiedades y los medios de subsistencia. Algunas personas afectadas pueden ser evacuadas antes de los desastres y durante ellos, y algunas serán reubicadas, ya que el regreso al lugar de residencia original puede ser imposible o demasiado peligroso. En todo proceso de reubicación deben respetarse las normas internacionales de derechos humanos y el derecho a una vivienda adecuada.

24. En el contexto de las zonas urbanas y rurales, el cambio climático afectará a esas zonas con fenómenos cada vez más frecuentes y peligrosos. La erosión de los medios de vida, en parte a causa de la degradación del medio ambiente, las tormentas intensas, las inundaciones, las sequías, la escasez de agua y alimentos, ya está acelerando el aumento de la migración rural a zonas urbanas<sup>27</sup> a medida que los

<sup>25</sup> El cambio climático plantea cuestiones fundamentales relativas a la condición jurídica de los obligados a desplazarse dentro de sus países. Esta cuestión no se incluye en el presente informe, ya que está siendo examinada por el Representante del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos. Véase, por ejemplo, el documento de antecedentes titulado “Displacement caused by the effects of climate change: who will be affected and what are the gaps in the normative frameworks for their protection?”, presentado por el Representante del Secretario General al Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos en su 71º período de sesiones, celebrado del 18 al 20 de junio de 2008, y que el Representante del Secretario General amplió en el contexto de reuniones posteriores del subgrupo de trabajo oficioso del Comité Permanente entre Organismos sobre los desplazamientos, la migración y el cambio climático.

<sup>26</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Industry, Settlement and Society”, en *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, pág. 365.

<sup>27</sup> Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos (A/HRC/10/61).

agricultores migran debido al fracaso de las cosechas y a la inseguridad de sus medios de subsistencia.

25. En el círculo ártico y zonas circundantes el aumento de la temperatura del agua está haciendo que los mares se congelen más tarde en el otoño y el permafrost se deshiele. Esto está afectando a la capacidad de retención de agua de los glaciares, que solían almacenar agua durante los meses de invierno y alimentar los ríos durante el verano. El rápido deshielo de los glaciares también está afectando el suministro de agua y aumenta el riesgo de inundaciones en otras partes del mundo. Esto tiene un gran impacto en la agricultura rural situada en los deltas de los ríos, dando como resultado el traslado de muchas personas.

26. La sequía también es un factor que está afectando la movilidad en las zonas rurales. Estudios realizados han demostrado que la desertificación está influyendo en la migración en México<sup>28</sup>. Los habitantes de Tlaxcala, una zona que depende de la agricultura de secano, se quejaron de que las temporadas de lluvias eran erráticas, lo que generó incertidumbre y una disminución del rendimiento de las cosechas y los ingresos; se ha documentado en esta zona el regreso de migrantes y una migración estacional como estrategia de diversificación de los medios para ganarse la vida. La oportunidad de que algunas personas migren de manera estacional, envíen remesas y regresen a su hogar es un ejemplo de la migración como estrategia de adaptación ante el deterioro de las condiciones ambientales<sup>28</sup>. El cambio climático también ha tenido efectos conexos en África Occidental, como la disminución de las precipitaciones, la degradación del suelo y la violencia en las zonas áridas y semiáridas del Senegal, Malí, Burkina Faso y el Níger. Esto ha dado como resultado una rápida migración intranacional hacia el sur y el aumento de la población de ciudades grandes como Dakar, Bamako, Uagadugú, Niamey y Kano (Nigeria). Las estimaciones relativas a Burkina Faso sugieren que cerca de la mitad de la población adulta nacida en el país se ha trasladado al menos parte del año a Estados costeros, como Côte d'Ivoire y Ghana<sup>29</sup>.

27. Las alteraciones de los ecosistemas marinos y las pesquerías, así como el deterioro de las tierras de labranza debido a las inundaciones de agua salada, pondrán en peligro el acceso de la población a los alimentos y a agua potable. Este fenómeno también genera el movimiento de personas a otras zonas en busca de mejores medios de vida.

28. La migración también puede empeorar problemas económicos en las zonas receptoras. Muchas de las personas que se trasladen a las ciudades lo harán como resultado de un acceso cada vez más inadecuado a medios de vida sostenibles, y por tanto, carecerán de recursos para lograr una vivienda adecuada cuando se trasladen. Esos movimientos afectarán al desarrollo urbano de diversas maneras, entre ellas una creciente presión sobre la infraestructura y los servicios urbanos. Una urbanización rápida y sin planificar tiene consecuencias serias para el bienestar de las ciudades y la prestación de servicios urbanos.

---

<sup>28</sup> Véase "In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement", CARE International; Centro para una red internacional de información científica; Universidad de Columbia; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana de las Naciones Unidas; y Social Dimensions of Climate Change, Banco Mundial (mayo de 2009), pág. 7.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pág. 9.

29. Muchos migrantes se trasladarán a tugurios urbanos y asentamientos improvisados, y vivirán en condiciones precarias en zonas peligrosas. ONU-Hábitat estima que aproximadamente una tercera parte de los habitantes de los barrios de tugurios de África, que se están extendiendo rápidamente, ha migrado a las ciudades después de haberse visto obligada a abandonar sus tierras a causa del avance de la desertificación y el deterioro de los sistemas de pastoreo<sup>30</sup>.

### C. Efecto del aumento del nivel del mar en las islas pequeñas y las zonas costeras bajas

30. La vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante los efectos del cambio climático puede aumentar debido a la ubicación de los asentamientos en las zonas costeras bajas. Los activos y la población de los países desarrollados y en desarrollo cada vez se sitúan más en zonas costeras, laderas, barrancos y otras zonas propensas a los riesgos<sup>31</sup>. Más concretamente, las zonas costeras bajas contienen el 2% de la superficie terrestre del mundo y el 10% de su población, según estimaciones de 2000. De los más de 600 millones de personas que viven en esas zonas, 360 millones viven en zonas urbanas. Esto supone un nivel de urbanización del 60%, comparado con un nivel de urbanización en todo el mundo ligeramente superior al 50%<sup>32</sup>.

31. En particular, los centros urbanos situados en zonas costeras se enfrentarán a serios riesgos a medida que el aumento del nivel del mar aumente la exposición a inundaciones costeras, erosión y afloramiento del nivel de las aguas freáticas, con el consiguiente deterioro de los cimientos de los edificios y la contaminación de las aguas subterráneas por agua salada. Según el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, para el decenio de 2080, muchos más millones de personas sufrirán inundaciones todos los años debido al aumento del nivel del mar. Las zonas densamente pobladas y bajas, en las que la capacidad de adaptación es relativamente escasa y que ya se enfrentan a otros desafíos, como tormentas tropicales o la subsidencia de las costas locales, se enfrentan a mayores riesgos. El número de personas afectadas será superior en los grandes deltas de Asia y África, y las islas pequeñas serán especialmente vulnerables<sup>33</sup>.

32. Las islas pequeñas, en las que vive casi medio millón de personas<sup>12</sup>, son especialmente vulnerables al aumento del nivel del mar, que amenaza con erosionar las viviendas costeras, destruir las pesquerías y agravar las inundaciones y la erosión. Además, los costos de protección de los asentamientos, las infraestructuras fundamentales y las actividades económicas en riesgo por el aumento del nivel del mar

<sup>30</sup> Véase la declaración de la Directora Ejecutiva de ONU-Hábitat en la serie de sesiones de alto nivel de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se puede consultar en <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=5502&catid=550&typeid=8&subMenuId=0>.

<sup>31</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "Industry, Settlement and Society", en *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, pág. 372.

<sup>32</sup> Gordon McGranahan, Deborah Balk y Bridget Anderson, "The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low-elevation coastal zones" en *Adapting Cities to Climate Change*, Jane Bicknell, David Dodman y David Satterthwaite (eds.) (Earthscan, Londres, 2009), pág. 58.

<sup>33</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "Resumen para Responsables de Políticas", en *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, pág. 12.

serán abrumadores para muchos pequeños Estados insulares. Igualmente, se prevé que el turismo, la principal fuente de ingresos para muchos Estados, sufra graves alteraciones como consecuencia de los efectos adversos que se espera que acompañen al aumento del nivel del mar<sup>34</sup>. Este proceso pone en peligro las infraestructuras e instalaciones vitales que sustentan los medios de vida de las comunidades insulares.

33. Las pequeñas islas de Tuvalu, Kiribati y Maldivas son especialmente vulnerables al aumento del nivel del mar. En el caso del Estado insular de Tuvalu, en el Pacífico Occidental, las frecuentes inundaciones de agua salada, el aumento de la erosión de las costas y la creciente dificultad para cultivar vegetales y plantas son problemas cotidianos. El pueblo de Tuvalu ha aceptado con renuencia la idea de la reubicación y ha comenzado a trasladarse a Nueva Zelandia de conformidad con un plan de migración negociado<sup>35</sup>.

34. En el caso de Maldivas, sus características geográficas y naturales hacen que sea especialmente frágil al cambio climático y problemas conexos. El país está formado por una cadena de 1.200 islas y atolones de coral en el Océano Índico, y el lugar de mayor altitud está situado sólo a 1,8 metros por encima del nivel del mar. Como pequeño Estado insular de baja altitud, Maldivas es muy vulnerable a los efectos del cambio climático y al aumento asociado del nivel del mar. La Relatora Especial recalcó en su nota preliminar sobre su misión a Maldivas en febrero de 2009 (A/HRC/10/7/Add.4) que los efectos del cambio climático en la aceleración de la erosión costera, la frecuencia de las tormentas y las inundaciones y el aumento del nivel del mar tendrían claramente efectos dramáticos en la vivienda y los medios de vida de muchos habitantes de Maldivas. El cambio climático había agravado, y aumentaría aún más, algunos de los problemas vinculados con las características particulares de Maldivas, entre ellos la escasez de suelo y la vulnerabilidad de las islas a los fenómenos naturales. Esos cambios tenían efectos sobre el disfrute del derecho a una vivienda adecuada<sup>36</sup>.

## **IV. Enfoque respecto del cambio climático desde una perspectiva de derechos humanos para el derecho a una vivienda adecuada y aproximación al cambio climático**

### **A. Obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en el debate sobre el derecho a una vivienda adecuada**

35. La obligación de los Estados de tomar medidas para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada para todos está establecida en una serie de instrumentos

<sup>34</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Small Island States”, en *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, contribución del Grupo de Trabajo II al tercer informe de evaluación del Grupo (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2001).

<sup>35</sup> *Human Impact Report: Climate Change: The anatomy of a silent crisis* (Foro humanitario mundial, Ginebra), pág. 51

<sup>36</sup> Se incluirán más detalles en el informe de la Relatora Especial sobre su misión, que se presentará al Consejo de Derechos Humanos en su 13º período de sesiones, que se celebrará en marzo de 2010.

internacionales vinculantes de derechos humanos. Los instrumentos forman también la base del mandato de la Relatora Especial. Entre ellos figuran: la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11); la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27, párr. 3); las disposiciones sobre la no discriminación en el párrafo 2 h) del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el artículo 5 e) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el artículo 43.1 d) de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; y el artículo 28 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. El derecho a una vivienda adecuada también ha sido reconocido a nivel regional, como por ejemplo en la Carta Social Europea (1961), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).

36. Los Estados tienen obligaciones claramente definidas en virtud de las normas internacionales de derechos humanos de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada y de buscar, por medio de la cooperación internacional, soluciones mundiales al problema mundial del cambio climático y sus efectos en la vivienda. Por tanto, es necesario que se tomen en cuenta las normas internacionales de derechos humanos para responder a los desafíos que plantea el cambio climático.

## **B. Cooperación internacional**

37. Los efectos más severos del cambio climático afectan en particular a países ubicados en zonas costeras bajas, pequeños Estados insulares y zonas proclives ya sea a las inundaciones o a la desertificación. Esas zonas y sus poblaciones ya se enfrentan a ciertas vulnerabilidades a los efectos del calentamiento del planeta. Para las regiones con niveles extremos de vulnerabilidad y que no pueden hacer frente a los efectos del cambio climático con los recursos que poseen, es fundamental la ayuda internacional para asistirlos en su adaptación a fin de que inviertan para aumentar su capacidad de respuesta al cambio climático.

38. Históricamente, son los países industrializados los que más emisiones de gases de efecto invernadero han causado. Al mismo tiempo, las regiones y los países más pobres del mundo, que son los que menos han contribuido al cambio climático inducido por el ser humano, son afectados en forma desproporcionada por las consecuencias del calentamiento. En la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>5</sup> se reconoce la carga desigual de los efectos del cambio climático, y en su artículo 3 se hace un llamamiento a los Estados a “proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos”. En los párrafos 4 y 9 del artículo 4, la Convención establece que las Partes que son países desarrollados deberán también apoyar a las Partes que son países en desarrollo a hacer frente a los costos que

entrañe su adaptación y tomar en cuenta sus necesidades específicas de financiación y transferencia de tecnología. Además, el marco de derechos humanos complementa la Convención “al subrayar que ‘la persona humana es el sujeto central del desarrollo’ y que la cooperación internacional no se trata simplemente de las obligaciones de un Estado para con otros Estados, sino también de sus obligaciones para con las personas”<sup>37</sup>.

39. Toda respuesta que busque ser efectiva frente a los efectos inevitables del cambio climático requerirá, además, de la cooperación internacional<sup>37</sup>. Esto debe ser así dada la distribución desproporcionada de las causas y los efectos del cambio climático. También se condice con obligaciones de larga data respecto de la asistencia y la cooperación internacionales subrayadas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2.1), así como en los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas. Como señaló Kofi Annan en 2000 en su informe titulado “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, “los Estados no sólo tienen responsabilidades con su propia sociedad sino que, colectivamente, son también los guardianes de nuestra vida común en este planeta, una vida que comparten los ciudadanos de todos los países”. Teniendo en cuenta la naturaleza mundial de la amenaza que representa el cambio climático, es crucial que se tomen medidas internacionales coordinadas para asumir de manera colectiva la gestión del clima mundial.

40. El Banco Mundial ha estimado que las medidas de adaptación podrían costar entre 4.000 y 37.000 millones de dólares por año. Aún así, los recursos asignados al Fondo para el Medio Ambiente Mundial a septiembre de 2008 totalizaban solamente 3.300 millones de dólares<sup>12</sup>. Además, muchas de las promesas de contribuciones destinadas a la asistencia para la adaptación corresponden a una parte de los presupuestos de asistencia oficial para el desarrollo ya existentes, y no a la asignación de nuevos recursos. Como son pocos los países que han alcanzado la meta de destinar el 0,7% del producto interno bruto a la asistencia internacional, no es fácil combinar los compromisos de financiación para la adaptación con las promesas de contribuciones de los países donantes para los programas ordinarios de asistencia para el desarrollo<sup>38</sup>. A fin de que la comunidad internacional responda efectivamente a la necesidad urgente de asistir a los países y a los grupos de personas especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático a adaptarse para minimizar el daño, los compromisos respecto de la asistencia para la adaptación deben reflejar recursos nuevos, separados de los fondos destinados a la asistencia para el desarrollo.

41. La financiación para la adaptación está lejos de ser el desafío más complejo en el horizonte. Los proyectos de cooperación internacional destinados a corregir las carencias de desarrollo en la provisión de infraestructura presentan retos técnicos y culturales. Los proyectos de adaptación al cambio climático no pueden simplemente reproducir las soluciones de ingeniería estructurales que han acompañado a los proyectos de desarrollo durante décadas. Para hacer frente a las inundaciones y la

---

<sup>37</sup> Como señaló la Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la perspectiva de los derechos humanos subraya la necesidad de la cooperación internacional para abordar el peso desigual que está cayendo sobre aquellos menos capaces de soportarlo. Declaración emitida en la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos, celebrada el 15 de junio de 2009.

<sup>38</sup> Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide* (Ginebra, 2008).

erosión en zonas costeras bajas, por ejemplo, las medidas habituales para proteger los asentamientos humanos son la construcción de rompeolas, murallones frente al mar y barreras de protección de la playa. Si bien esos sistemas de protección son efectivos para aliviar los problemas locales causados por la erosión, suelen transferir la erosión a otras zonas de la costa, causando inundaciones y pérdidas en otras partes. Los proyectos de cooperación internacional deben adaptarse a las necesidades locales y orientarse a objetivos de desarrollo de largo plazo.

### **C. Mitigación y cambio climático: estrategias y efectos sobre la vivienda**

42. Las serias consecuencias del cambio climático exigen acciones decisivas de parte de la comunidad internacional. El término “mitigación”, en el contexto del cambio climático, se refiere a las acciones y políticas que tienen por objetivo evitar que el calentamiento del planeta cause interferencias peligrosas con el clima. Si bien hay varias esferas posibles en las que realizar acciones de mitigación, los principales científicos expertos en el clima han coincidido en que el umbral de un cambio climático peligroso sería un aumento máximo de 2°C de la temperatura media mundial respecto de los niveles preindustriales. Será necesario que las emisiones totales de gases de efecto invernadero alcancen su nivel más alto antes de 2015 y se reduzcan a aproximadamente el 50% de los niveles actuales para 2050<sup>39</sup>. Las negociaciones que están teniendo lugar de conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas están intentando definir las respectivas responsabilidades de los países desarrollados y en desarrollo de cara a este importante objetivo.

43. A la fecha, los países no han hecho mucho para cumplir sus compromisos de reducir las emisiones. En 1992, los 23 países más ricos, que tienen el 14% de la población mundial total y hoy son responsables del 40% de las emisiones que se liberan en la atmósfera anualmente, se comprometieron a disminuir sus emisiones totales a los niveles de 1990 para el año 2000. Sin embargo, en 2005 esas emisiones habían aumentado más del 10% por encima de las metas fijadas<sup>12</sup>. Si los Estados continúan conformándose con realizar el mínimo esfuerzo por cumplir con los objetivos de mitigación, las temperaturas terrestres continuarán elevándose.

44. El nivel de reducción de las emisiones debe ser suficiente para estabilizar de manera adecuada el clima de la Tierra y evitar crear nuevas limitaciones al disfrute de los derechos humanos que de lo contrario necesariamente se producirían. Como ya se mencionó en el presente informe, a fin de evitar un cambio climático peligroso, los aumentos de temperatura a nivel mundial no deben superar los 2°C (por encima de los niveles preindustriales). Un aumento de las temperaturas mundiales justo por debajo de los 2°C podría ser tolerable para las sociedades que disfrutaran de una mínima resiliencia, una infraestructura flexible y unas condiciones basales adecuadas en materia de salud, vivienda y niveles de ingreso. Pero muchos de los pueblos más pobres en recursos o vulnerables en otros sentidos se enfrentan a la amenaza real de perder sus hogares y medios de subsistencia a causa de un aumento de la frecuencia e intensidad de las tormentas, los niveles del mar, la

---

<sup>39</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change*, contribución del Grupo de Trabajo III al cuarto informe de evaluación del Grupo (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2007, pág. 173).

desertificación y la sequía. Para esas personas, el umbral tolerable de calentamiento del planeta podría ser menor<sup>38</sup>. Por tanto, una perspectiva de derechos humanos de las poblaciones más vulnerables del mundo seguramente exigiría no solo metas de reducción de las emisiones lo suficientemente rigurosas como para impedir la negación de derechos humanos como consecuencia del cambio climático, sino también mejores mecanismos para controlar el cumplimiento de esos objetivos una vez que se definan.

45. Las normas de derechos humanos exigen a todos los países que procuren reducir sus emisiones dañinas a la atmósfera mundial para reducir sus efectos negativos sobre el goce de los derechos humanos. Esto exige acciones a varios niveles. Los países industrializados, de conformidad con el principio de equidad de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, deben liderar la reducción de los niveles de emisión y asegurar el cumplimiento de sus compromisos en este contexto. Los países desarrollados deben también contribuir a las medidas de los países en desarrollo para encontrar vías de desarrollo con baja producción de carbono que eviten una nueva ronda de aumento de las emisiones.

46. Los países en desarrollo también tienen obligaciones a nivel nacional en el contexto de la mitigación del cambio climático. Los planes nacionales de desarrollo deben tener en cuenta la necesidad urgente de evitar contribuir a las emisiones causantes del cambio climático, lo que exige formular estrategias de desarrollo económico que impidan una dependencia excesiva de los combustibles fósiles para impulsar su crecimiento.

47. Tanto los países en desarrollo como los desarrollados son responsables de asegurar que las medidas que se tomen sean conformes con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Sin medidas adecuadas de protección de los derechos humanos, por ejemplo, las medidas de mitigación relativas al desarrollo de fuentes alternativas de energía, como las represas hidroeléctricas, pueden causar violaciones de los derechos humanos. Si bien esas medidas pueden tener por objetivo promover el desarrollo y mitigar el cambio climático, en muchos casos sus efectos en los derechos de los pueblos situados cerca de los emplazamientos de los proyectos han sido motivo de preocupación. En varias partes del mundo, los proyectos de represas a gran escala han desplazado a comunidades de sus tierras tradicionales<sup>40</sup>. Los desalojos forzados y el desplazamiento de comunidades en el contexto de las medidas dirigidas en parte a mitigar el cambio climático en algunas ocasiones han llevado a violaciones del derecho a una vivienda adecuada.

48. Las estrategias de mitigación que se aplican en los países desarrollados incluyen la movilización de tecnologías y equipos energéticos renovables y descentralizados. Se han adoptado nuevas normas en materia de construcción para reducir la necesidad de sistemas artificiales de refrigeración y calefacción y para promover el concepto de vivienda productora de energía, capaz no solo de proporcionar energía para su propio consumo, sino además de generar un excedente que puede utilizarse con otros fines. Si bien esas nuevas tecnologías son vías para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, muchas de las personas que viven en países desarrollados y la mayoría de los residentes urbanos de los países en desarrollo carecen de los recursos necesarios para adquirir esas tecnologías y

---

<sup>40</sup> Presentación del Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático al Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto.

reacondicionar sus viviendas de modo que cumplan con las nuevas normas de vivienda<sup>41</sup>.

49. Los mandatos internacionales en materia de derechos humanos contienen obligaciones de los Estados de respetar los derechos de sus poblaciones y protegerlas de los procesos o las prácticas que amenazan esos derechos. A nivel nacional, esto requiere que los Estados adopten estrategias dirigidas a mitigar el cambio climático y a asegurar al mismo tiempo que estas no contribuyan a la violación de otros derechos.

50. Los mandatos en materia de derechos humanos requieren también la participación de los grupos que puedan verse afectados en la formulación y la aplicación de las medidas de mitigación. Una participación informada y efectiva requiere a su vez que la información sobre las metas y las decisiones referidas a la mitigación y vinculadas a esos objetivos se gestionen con transparencia<sup>42</sup>. El principio de la participación en el contexto de las iniciativas de mitigación debería aplicarse de modo de asegurar que quienes posiblemente se vean más afectados por ellas puedan opinar sobre su formulación y aplicación, lo que a su vez permitiría predecir, y de ese modo evitar, nuevas violaciones de los derechos resultantes de las medidas aplicadas. Las normas de derechos humanos requerirían además la existencia de formas institucionalizadas de reparación para las reclamaciones, indemnización para los daños inevitables y una evaluación de los efectos distributivos de los proyectos y sus consecuencias.

## **D. Adaptación al cambio climático: efectos en la vivienda**

### **1. Medidas de prevención de desastres y reducción de los riesgos**

51. Un enfoque de derechos humanos hacia la adaptación al cambio climático y la reducción de los riesgos que plantean los desastres naturales tiene mucho que ofrecer. Si bien algunos desastres naturales son inevitables, se puede hacer mucho para impedir que tengan efectos negativos en las vidas y los derechos de las personas. De especial importancia son las medidas para fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación al cambio climático de los individuos y grupos más vulnerables a los efectos de los desastres naturales. Algunos de los ejemplos de proyectos dirigidos a reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo en la planificación urbana, los proyectos de desarrollo rural y el diseño de viviendas.

52. Las medidas de adaptación al cambio climático deben incluir una evaluación de las zonas de mayor riesgo y de los grupos especialmente vulnerables de la población. Normalmente, la adaptación más efectiva consiste en establecer la infraestructura necesaria para que los fenómenos meteorológicos extremos no se transformen en desastres. En la mayoría de los asentamientos con un alto riesgo de sufrir las consecuencias de los fenómenos meteorológicos extremos puede reducirse ese riesgo si se mejora la calidad de las construcciones y se les proporcionan infraestructura y servicios adecuados. Es evidente que esas medidas pueden estar limitadas por la falta de financiación y capacidad.

<sup>41</sup> Véase Heirinch Boll Stiftung, "Urban futures 2030", 2009.

<sup>42</sup> Presentación de Forest Peoples Programme, se puede consultar en <http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/ngo/104.pdf>.

53. Las advertencias deben comunicarse a todas las zonas que puedan verse afectadas para que sus residentes busquen refugio y apliquen medidas de reducción de los riesgos. Hay ejemplos exitosos en este sentido en América Latina, donde el aviso temprano del gobierno y el apoyo a acciones inmediatas antes de los desastres han contribuido a limitar los daños. En Cuba, en 2004 cientos de miles de personas fueron evacuadas al acercarse el huracán Charley, y los informes de la prensa internacional sugirieron que si bien hubo daños por valor de más de 1.000 millones de dólares, entre otras cosas a 70.000 viviendas, solo fallecieron 4 ó 5 personas. En América Central se tomaron diversas medidas, en parte como respuesta a la devastación causada por el huracán Mitch en 1998, que afectó a más de 1,2 millones de personas<sup>43</sup>. En 2000 en Nicaragua, por ejemplo, el Gobierno creó el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, que integra a diferentes niveles del Gobierno, agentes sociales y municipales y comités regionales para la prevención y mitigación de los riesgos y se centra claramente en la gestión de riesgos.

54. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha abordado las obligaciones en materia de derechos humanos de reducir los riesgos de desastres y la vulnerabilidad a ellos, por ejemplo por medio de la instalación de sistemas de alarma y evacuación. De acuerdo con su decisión en el caso de *Budayeva and Others v. Russia*<sup>44</sup>, si un desastre es previsible y el Estado puede evitar las amenazas consiguientes a la vida y la propiedad, debe tomar las medidas correspondientes de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos relativas al derecho a la vida y/o a la protección de la privacidad y la propiedad<sup>45</sup>.

## 2. Reasentamiento

55. Las personas pueden verse desplazadas en forma temporal por períodos cortos como consecuencia de desastres vinculados al cambio climático, como huracanes, tormentas e inundaciones, y tener la posibilidad de regresar a sus hogares originales una vez que el fenómeno ha pasado. En esos casos, el reasentamiento temporal solo debe durar lo absolutamente necesario y todos los desplazados deben tener derecho a volver a sus hogares sin discriminación.

56. Antes de proceder con los planes de reasentamiento deben evaluarse todas las opciones. Los Estados pueden designar una zona como de alto riesgo y prohibir el regreso a ella sólo en caso de que la zona represente realmente un riesgo alto y persistente para la vida y la seguridad, los recursos remanentes sean inadecuados para la supervivencia de quienes regresan, no pueda garantizarse el disfrute de los derechos humanos básicos, se hayan agotado todas las demás medidas de adaptación disponibles y la situación en la zona de regreso ya no pueda mejorarse con medidas de protección<sup>46</sup>. Son particularmente preocupantes algunas políticas gubernamentales adoptadas en el contexto de situaciones después de desastres por las que no se permitió a las personas de bajos recursos afectadas regresar a sus

<sup>43</sup> Caroline Moser y David Satterthwaite, Human Settlement Discussion Paper Series, Theme: Climate Change and Cities – 3, pág. 22.

<sup>44</sup> *Budayeva and Others v. Russia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm. 15339/02.

<sup>45</sup> El Tribunal se refería a las obligaciones relativas al derecho a la vida y la propiedad, pero es evidente que se podría aplicar el mismo argumento al derecho a una vivienda adecuada.

<sup>46</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Forced displacement in the context of climate change: challenges for States under international law”, 2009.

zonas de asentamiento original, que después de convirtieron en zonas de uso residencial, comercial o industrial de mayores ingresos. Un ejemplo es el establecimiento en algunos países de zonas costeras de amortiguación después del tsunami, que obligó a reubicar aldeas, alterando las formas de subsistencia y generando tensiones sociales, mientras que al mismo tiempo los negocios turísticos ampliaron su zona de operaciones para ocupar las tierras “vacías”. Después de tsunami también se propuso la creación de zonas costeras comparativamente grandes en las que se prohibirían las construcciones de cualquier tipo en partes de otros países<sup>17</sup>. En todo proceso de reubicación y reasentamiento debe consultarse a la población afectada y hacerla participar plenamente. Las reubicaciones permanentes nunca deben dejar como resultado a personas sin hogar. Quienes de otro modo no tengan acceso a una vivienda adecuada deben recibir alojamiento alternativo (o un subsidio o pago en efectivo), como establecen las normas internacionales de derechos humanos.

57. En estos casos también se aplican los criterios reconocidos para una vivienda adecuada, entre ellos: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad para los grupos desfavorecidos; y acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales, sea en zonas rurales o urbanas, y a una vivienda adecuada del punto de vista cultural<sup>47</sup>. Las zonas de reubicación también deben estar protegidas contra los desastres naturales. Por ello debe evaluarse la zona en consulta con las poblaciones afectadas.

58. Los lugares alternativos que se ofrezcan a las poblaciones afectadas deben ser adecuados y no estar demasiado alejados de sus oportunidades de generación de ingresos. Así se evitará la dependencia del transporte de larga distancia para ir a trabajar, algo esencial para prevenir que las medidas de adaptación den como resultado un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que socavaría la mitigación.

59. En el contexto del reasentamiento, debe prestarse particular atención a las necesidades de las mujeres. Estas suelen asumir la responsabilidad del cuidado de los hijos y el hogar, como conseguir alimentos, combustible y agua, lo que puede volverse más oneroso en las situaciones de reasentamiento. También se enfrentan a una serie de problemas relacionados con la falta de tenencia y de derechos de propiedad, y por lo general se las ignora en los procesos de reconstrucción y recuperación de los medios de subsistencia<sup>48</sup>.

60. En el proceso de reconstrucción, los grupos más pobres tienen una capacidad más limitada para adaptarse. Por lo general no están asegurados y reciben menos apoyo del Estado. Esos grupos deben participar en todos los debates sobre los procesos de reconstrucción y deben recibir apoyo directo si no pueden crearse las condiciones para asegurar que tengan acceso a una vivienda y medios de subsistencia adecuados por su cuenta. También deberían tomarse en consideración las habilidades locales y promoverlas.

---

<sup>47</sup> Observación general núm. 4: El derecho a una vivienda adecuada (párr. 1, art. 11) del Pacto, adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1991.

<sup>48</sup> Caroline Moser y David Satterthwaite, Human Settlement Discussion Paper Series, Theme: Climate Change and Cities – 3, pág. 12.

61. El proceso de reasentamiento debería considerarse una oportunidad para abordar cuestiones de desarrollo a corto y largo plazo y contribuir a la reducción de la pobreza. Las consecuencias de los desastres meteorológicos extremos son también un fracaso del desarrollo, y no son simplemente el resultado de fenómenos naturales. Asimismo, las medidas de adaptación al cambio climático tendrán efectos en los asuntos relativos a la infraestructura tradicional urbana, como la vivienda. El proceso reconoce las dimensiones sociales de las políticas de adaptación y la necesidad de hacer participar a todos los agentes, incluidos los individuos, los hogares y las comunidades, en la determinación y aplicación de esas políticas.

### 3. Participación y empoderamiento

62. Las personas más vulnerables a los efectos de las inundaciones, sequías y tormentas suelen ser quienes ya viven en la pobreza y no tienen garantizada la plena realización de sus derechos. Las medidas tomadas por los Estados para responder al cambio climático también plantean en algunos casos dificultades particulares para la realización plena de esos derechos.

63. La participación informada de las personas en la elaboración de respuestas nacionales, así como locales, para adaptarse a los efectos del cambio climático requiere medidas dirigidas a crear en las poblaciones nacionales la capacidad necesaria para participar en la toma de decisiones por medio de la sensibilización y la movilización públicas. Una vez creada esa capacidad, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil estarán más preparadas para supervisar la elaboración de estrategias de adaptación nacionales y locales y participar en ellas y asegurar que beneficien a quienes más lo necesitan. Este enfoque hará posible que aquellas personas cuyos derechos estén más directamente amenazados por los efectos del cambio climático, así como por las respuestas adoptadas, se conviertan en los autores y ejecutores centrales de la ejecución de las iniciativas y proyectos de planificación urbana destinados a la construcción de nuevas infraestructuras. La participación de los beneficiarios de proyectos de adaptación en su formulación y ejecución, así como la adjudicación de un papel central a los gobiernos locales en esos proyectos, aumentará en consecuencia la posibilidad de que éstos sean más receptivos a las vulnerabilidades de los derechos humanos y se encuentren en mejor posición para fortalecer de manera efectiva la resiliencia de las comunidades, hogares y sistemas de infraestructura.

64. En consecuencia, en los proyectos de adaptación, en virtud de las normas y obligaciones en materia de derechos humanos será necesario que se consulte a las comunidades receptoras y se las haga participar, se formulen proyectos que tomen en cuenta las cuestiones de género y se valoren los conocimientos locales para prestar una atención especial a los grupos marginados y a quienes se enfrentan a discriminación y exclusión. Esas iniciativas deben ser, además, adecuadas del punto de vista cultural<sup>49</sup> y evitar contribuir a la violación de otros derechos humanos. Asimismo, al adoptar las medidas debería intentarse predecir si esos proyectos podrían exacerbar la marginación de algunos grupos o desencadenar conflictos. En

---

<sup>49</sup> Un ejemplo es el caso de Saint Louis (Senegal), donde tras repetidas inundaciones del cementerio, el gobierno local decidió construir muros de protección en lugar de cambiar su ubicación, al ser una cuestión culturalmente delicada. Cuestionario sobre el cambio climático y el derecho a una vivienda adecuada enviado por la Coalición Internacional del Hábitat, se puede consultar en [www.hic-al.org](http://www.hic-al.org). Información proporcionada por Medio Ambiente y Desarrollo en el Tercer Mundo.

ese contexto, la asistencia a la adaptación debería estar disponible tanto para los habitantes de las zonas rurales como las urbanas y en todas las regiones geográficas de un país afectadas de forma similar. En la medida de lo posible, los proyectos deberían brindar amplios beneficios a todos los grupos de la población. En otros casos, la asistencia a la adaptación debe formularse de modo tal que sus beneficios alcancen a quienes con frecuencia son más vulnerables a la discriminación, incluidos los pueblos indígenas y las minorías étnicas, las mujeres y las personas con discapacidad<sup>50</sup>.

## V. Conclusiones y recomendaciones

65. Los efectos del cambio climático tienen una serie de consecuencias para la aplicación efectiva del derecho humano a una vivienda adecuada. Esas consecuencias pueden ser graves sobre todo para los grupos de bajos ingresos y quienes viven en países que carecen de los recursos, infraestructura y la capacidad necesaria para proteger a sus poblaciones.

66. La Relatora Especial cree que las zonas urbanas juegan un papel esencial tanto en la generación de gases de efecto invernadero como en las estrategias para reducir las emisiones, especialmente en la disminución de la dependencia de los combustibles a base de carbono. Además, se necesitan medidas urgentes para reducir la vulnerabilidad de los habitantes de las ciudades a los efectos del cambio climático.

67. Frecuentemente, los más vulnerables a los efectos de fuertes tormentas, inundaciones y sequías son los que ya viven en la pobreza y cuyos derechos humanos están peor protegidos. Cientos de millones de habitantes de las ciudades viven en tugurios que suelen estar en las zonas más peligrosas de las ciudades, expuestos a las consecuencias directas e indirectas del cambio climático. Esos tugurios carecen de la infraestructura y los servicios básicos necesarios para proteger a sus habitantes de los desastres medioambientales.

68. Los efectos del cambio climático están distribuidos en forma desproporcionada. Los pueblos y naciones más pobres del mundo, que por lo general son los que menos han contribuido a las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por el hombre, son los más afectados por las consecuencias del calentamiento del planeta.

69. Los desafíos que plantea el cambio climático —y la gama de cuestiones planteados en el presente informe— requerirán un análisis más profundo, y la Relatora Especial continuará supervisando la situación. Sin embargo, desearía presentar algunas recomendaciones preliminares a la consideración de la Asamblea General.

70. Los Estados deben cumplir sus compromisos con la atmósfera del planeta reduciendo su producción de emisiones dañinas que contribuyen al calentamiento. Corresponde a los países industrializados liderar la reducción de los niveles de emisiones y apoyar a los países en desarrollo para que emprendan vías de desarrollo con una baja producción de carbono.

---

<sup>50</sup> German Watch, Brot für die Welt, y Diakonie, *Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food* (Stuttgart, octubre de 2008).

71. Los Estados tienen la obligación de emplear medidas para mitigar el cambio climático y adaptarse a sus inevitables efectos. Al mismo tiempo, deben cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos en todas las esferas de acción, incluidas las relativas a proyectos y medidas de mitigación y adaptación. Deberían también asegurar que las medidas cuyo objetivo es proteger a las personas de los efectos del cambio climático no deriven en violaciones involuntarias de otros derechos humanos.

72. Se necesita de la cooperación de la comunidad internacional para brindar una respuesta efectiva que aborde los efectos del cambio climático. Algunas de las regiones afectadas ya sufren niveles extremos de vulnerabilidad y no pueden hacer frente a los efectos del cambio climático con sus propios recursos, por lo que necesariamente dependen de la ayuda internacional para adaptarse.

73. Al planificar y ejecutar proyectos de mitigación y adaptación, debe asegurarse la consulta con las comunidades afectadas y su participación en la adopción de decisiones; los proyectos deben tener en cuenta las cuestiones de género y deben valorarse los conocimientos locales. Los proyectos de adaptación no deben basarse en tecnologías que no se adapten a los entornos locales.

74. Las labores de adaptación al cambio climático deben dar prioridad a las necesidades de los más vulnerables y comenzar por determinar las medidas que deben aplicarse para protegerlos. Esto incluye la instalación de una infraestructura de protección, el apoyo a construcciones de mejor calidad por medio de asistencia técnica y sistemas de financiación adecuados, y la asistencia a quienes viven en los sitios más peligrosos para que se trasladen a zonas más seguras. En este contexto, es esencial brindar a los habitantes pobres de las ciudades acceso a terrenos asequibles y bien ubicados para evitar la expansión de los asentamientos improvisados o su instalación en zonas alejadas de las fuentes de ingresos o de las oportunidades de desarrollo humano.

75. La Relatora Especial apoya los planes de reasentamiento sólo como una alternativa que debe usarse en circunstancias extremas, cuando la protección de los residentes no pueden garantizarse por la inseguridad de las zonas en las que viven. Durante todas las etapas de la reubicación, deben respetarse las normas de derechos humanos relativas a una vivienda adecuada, y la adopción de decisiones debe incluir a todos los grupos afectados.

76. Las consecuencias humanas de los desastres meteorológicos extremos reflejan un fracaso de las políticas de desarrollo y las medidas de adaptación, y no son simplemente el resultado de fenómenos naturales. Por lo tanto, los procesos de reconstrucción deberían considerarse una oportunidad para abordar cuestiones de desarrollo a corto y largo plazo, contribuir a la reducción de la pobreza y fortalecer el disfrute efectivo de los derechos humanos.

77. La Relatora Especial considera que el cambio climático representa una oportunidad para la reflexión y el debate sobre cómo mejorar los sistemas, políticas y programas de vivienda a fin de asegurar una vivienda adecuada para todos. Se propone continuar explorando las consideraciones sobre el derecho a una vivienda adecuada que deberían ser parte de todas las iniciativas destinadas a ocuparse del reasentamiento de poblaciones a gran escala y de la prevención y reconstrucción en el contexto de los desastres naturales. Agradecería todas las contribuciones y debates respecto de la labor futura en el desempeño del mandato en esas esferas.