

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA
INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Informe del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada al
52º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos
El derecho a una vivienda adecuada y el cambio climático
Cuestionario

Nombre de la entidad, organización o persona que lo presenta: DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN

Correo electrónico de contacto: jbockel@defensor.gov.ar (el correo electrónico de contacto se eliminará cuando se publique)

Impacto del cambio climático en el derecho a una vivienda adecuada

En la vida real

- 1. En su país, ¿cuáles han sido los principales efectos de la crisis climática en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada? Por favor, especifique si ha habido algún impacto inducido por el clima en la seguridad de la tenencia, la disponibilidad, la asequibilidad, la accesibilidad, la habitabilidad, la ubicación y la adecuación cultural de la vivienda, incluyendo los desplazamientos relacionados con la crisis climática.**¹

De las investigaciones realizadas en el marco de nuestras actuaciones surge que los efectos adversos del cambio climático impactan de manera negativa en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada.

El aumento de la frecuencia de inundaciones y de los incendios forestales afecta la seguridad en la tenencia, la accesibilidad y la habitabilidad de las viviendas. Durante los eventos climáticos extremos, las viviendas quedan aisladas impidiendo los desplazamientos a centros sanitarios, educativos e incluso a fuentes de provisión de alimentos e incluso muchas veces obligando a la evacuación de la población durante períodos que se extienden más allá de las 48hs. Han tenido lugar en nuestro país inundaciones por lluvias extraordinarias que, combinadas con una forma de urbanización no adecuada, dejaron bajo el agua a barrios y ciudades enteras, como fueron por ejemplo las de Santa Fe (2003) y La Plata (2013), que

¹ Según el derecho internacional, el derecho a una vivienda adecuada es más que tener cuatro paredes y un techo. Es esencialmente el derecho a vivir en un lugar en paz, seguridad y dignidad. La adecuación de la vivienda abarca los siguientes siete elementos esenciales: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación; y adecuación cultural. Para las organizaciones y partes interesadas que no estén tan familiarizadas con el derecho a la vivienda adecuada en la legislación internacional de derechos humanos, consulte la Observación General n° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, disponible aquí.

provocaron la muerte de 23 y 89 personas (recuento judicial), contabilizando solo aquellas producidas como efecto inmediato de cada inundación. En la zona del litoral y el Chaco se alternan los períodos de sequías e inundaciones, con una frecuencia cada vez mayor². La calidad de las viviendas afectadas se ve altamente comprometida en todos los casos, con la destrucción de las más vulnerables.

En las zonas montañosas las fuertes lluvias y el aumento de la temperatura media ha producido desplazamientos de distintos tipos: tanto de barros de las laderas como de los hielos de los picos. En ambos casos estos forman aludes que han provocado enormes daños, como los producidos en 2017 en 5 pueblos de la provincia de Jujuy³ con la evaluación forzosa de 1500 personas. Si bien se trata de fenómenos históricos, actualmente se verifican con mayor frecuencia.

Por su parte, las consecuencias progresivas de las bajantes de los ríos por incremento de las sequías que han obligado a autoridades nacionales y provinciales a declarar la situación de emergencia hídrica (como la del río Paraná), impactan en la asequibilidad y la ubicación de la vivienda pues afecta el modo y medios de vida de las poblaciones aledañas, sus fuentes de trabajo y/o ingreso, sus hábitos, las posibilidades de obtención y potabilización del agua para consumo, la disponibilidad de energía, etc, todos insumos fundamentales para el disfrute del derecho a una vivienda adecuada.

En definitiva, los impactos de los efectos del cambio climático en el acceso a la vivienda adecuada se extienden y se integran al acceso y disfrute otros derechos humanos fundamentales.

2. ¿Existen diferencias en la forma en que la crisis climática afecta al derecho a una vivienda adecuada en las zonas urbanas y rurales? En caso afirmativo, ¿existe una interrelación entre ambos?

Desde nuestra perspectiva, si bien advertimos diferencias entre la forma en que la crisis climática afecta el derecho a una vivienda adecuada en poblaciones rurales (comunidades indígenas, campesinas y locales) y en poblaciones urbanas, también identificamos que, sustancialmente, dichos impactos suelen tener un claro denominador común: afectan a las poblaciones que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad y que poseen menor capacidad de influir en la toma de decisiones que involucran sus vidas y sus derechos, como por ejemplo dónde o de qué manera comprar o construir sus viviendas.

Las viviendas de integrantes de comunidades rurales, incluidas las indígenas, quedan en general, incomunicadas y aisladas como consecuencia de las lluvias torrenciales y/o la fuerte crecida de ríos cercanos a sus territorios, situación que les dificulta, como ya se ha expuesto, llegar a puestos sanitarios o que lleguen las ambulancias, llegar a las escuelas, conservar y usar sus viviendas, acceder a sus medios de vida, al agua y al alimento. Los eventos más extremos tienen la capacidad de destruir las viviendas, que suelen estar construidas con materiales menos

² https://elpais.com/internacional/2019/01/11/argentina/1547229456_644166.html

³ https://elpais.com/internacional/2017/01/11/argentina/1484154859_081176.html

resistentes como madera, adobe u otros, por lo que los daños resultan permanentes, a diferencia de lo que sucede con las viviendas no precarias de las ciudades.

En las poblaciones urbanas, los mismos efectos de la crisis climática impactan en el derecho a la vivienda a través del anegamiento e inundación de calles que dificultan o impiden los desplazamientos, suelen producirse perjuicios en la infraestructura de los hogares y la infraestructura urbana afectando la habitabilidad, el desbordamiento de cloacas o pozos negros, la dispersión de residuos, y la consecuente contaminación del agua para consumo. Las poblaciones más vulnerables se asientan en las zonas más anegables, expuestas o en cercanías de sitios contaminados y otras amenazas ambientales (efluentes industriales o cloacales, rellenos sanitarios, etc) que ante eventos climáticos pueden dispersarse y afectar el aire y las fuentes de agua, significando serios riesgos para su salud.

3. ¿Existen grupos claramente afectados en el disfrute de su derecho a una vivienda adecuada como resultado de la crisis climática? Por favor, describa de qué manera.

En términos generales las referidas afectaciones provocadas por la crisis climática en el derecho a la vivienda adecuada, suelen impactar simultáneamente en los mismos grupos poblacionales y cruzarse, a su vez, con situaciones de pobreza y extrema pobreza, marginalidad, afectando en mayor medida a niños/as, adultos/as mayores, mujeres y personas con discapacidad.

En ámbitos rurales, además de esos impactos directos, los efectos de las actividades enmarcadas en los modelos productivos, suelen desplazar a estos grupos a las periferias urbanas o enclaves vulnerables, sin acceso a servicios básicos y expuestos a amenazas ambientales, en cuyos contextos difícilmente encuentren un goce pleno y efectivo del derecho a una vivienda adecuada y sus derechos conexos.

4. ¿Cómo se garantiza el derecho a una vivienda adecuada a las personas que han sido desplazadas interna o internacionalmente por la crisis climática? ¿Cómo y en qué condiciones se garantiza su derecho al retorno voluntario?

5. Cuando las viviendas han sido dañadas o se han perdido debido a eventos inducidos por el clima, ¿cuál ha sido el impacto relacionado con la vida, la salud y los medios de subsistencia de las poblaciones afectadas?

Las personas que más fuertemente padecen los impactos negativos de las circunstancias descritas son las que encuentran en situación de vulnerabilidad, viéndose, por lo general, impelidas a abandonar los lugares que habitaban y a vivir en asentamientos informales, en los que tampoco pueden ejercer de manera plena su derecho a una vivienda adecuada: casas de materiales inestables, ubicadas en lugares contaminados, en zonas inundables, sin acceso a servicios de recogida de residuos, agua potable, luz, gas o cloacas, y con difícil o nulo acceso a puestos o centros de salud y centros educativos.

La contaminación, el hacinamiento, la falta de acceso al agua potable y a condiciones de higiene puede provocar enfermedades e incluso poner en riesgo la vida, sobre todos de grupos en situación de vulnerabilidad como niños/as y personas mayores.

La falta de servicios públicos y las deficiencias de aislamiento de las viviendas (por sus características constructivas o por los daños provocados por un evento climático) favorecen los golpes de calor, la propagación de plagas y las consecuencias de la exposición al frío, además de reducir drásticamente la calidad de vida.

Las sequías y otros eventos como inundaciones o desbordamientos de ríos -cada vez más frecuentes y extremos- afectan gravemente la provisión de agua y alimentos para poblaciones rurales y la actividad económica de pequeños agricultores y pescadores artesanales, por ejemplo.

- 6. ¿Cómo han podido las personas acceder a la reparación e indemnización por los daños o la pérdida de sus viviendas como consecuencia de la crisis climática y los fenómenos meteorológicos extremos? ¿Cuáles son los principales obstáculos para acceder a la reparación e indemnización a tiempo, y cuáles podrían ser soluciones efectivas?**
- 7. Indique las principales sentencias de los juzgados y tribunales nacionales que protegen a los inquilinos y propietarios de viviendas del impacto de la crisis climática o el derecho a una vivienda adecuada, o que están relacionadas con los desplazamientos inducidos por el clima. Por favor, describa también su resultado e impacto.**

En las medidas

- 8. Explique cómo la eficiencia energética, la planificación urbana ecológica y las políticas y programas de mitigación y adaptación al clima tienen en cuenta el derecho a una vivienda adecuada. ¿Qué medidas se han tomado para garantizar que no tengan ningún impacto discriminatorio (involuntario) sobre determinados grupos de población?**
- 9. Explique cómo las estrategias y planes de preparación, respuesta y recuperación/reconstrucción ante desastres naturales garantizan la no discriminación.**
- 10. ¿Cuáles son los principales obstáculos para abordar y mitigar los impactos adversos del cambio climático en la realización del derecho a una vivienda adecuada?**

A nuestro entender, el principal obstáculo para abordar los impactos adversos del cambio climático en la realización del derecho a una vivienda adecuada se encuentra en la falta de la implementación de un Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT). Este debe determinar el tipo de actividades y usos del suelo que pueden realizarse en cada región, y las condiciones en las que ello debe hacerse. Requiere de la participación de todos los actores involucrados y el desarrollo de los instrumentos de consulta pública y procedimientos de participación que

garanticen el acceso a la información completa, suficiente, accesible y disponible en formatos adecuados para el público no especializado.

Una OAT pensada desde la perspectiva del cambio climático permitiría prever escenarios futuros, adecuar las actividades existentes a los mismos y a los cambios que se requieren para la reducción de las emisiones de cada actividad. Resulta primordial que se establezcan los usos del suelo de manera tal de conservar los humedales, bosques nativos y otros ecosistemas que permiten reducir los impactos de las precipitaciones y sequías extremas y otros eventos climáticos. Del mismo modo, a partir de ello podrían estructurarse políticas públicas para la adaptación del tipo de urbanización, la reubicación de viviendas asentadas en zonas anegables o vulnerables a aludes, la facilitación de la construcción de viviendas adaptadas a los ecosistemas, entre otros. Para todo esto, como complemento del OAT, deben generarse las disposiciones que aseguren que las obras y emprendimientos productivos o de servicios públicos sea sometidos a procedimientos adecuados de Evaluación de Impacto Ambiental, lo que aún no se encuentra normado⁴. Las EIA deben estar orientadas al tipo de ecosistema en el que se emplaza un determinado proyecto, y permitir que las autoridades contemplen el conjunto de los impactos que se producen en el territorio, integrando los de la obra o proyecto en cuestión a los que se producen por otras actividades, actuales o futuras. Tampoco se han realizado las Evaluaciones Ambientales Estratégicas⁵ que interactúen con la OAT aportando información y directrices para la toma de decisiones.

Solo con el desarrollo de un proceso de OAT a nivel nacional pueden modificarse las estructuras que imponen límites a la minimización de algunos de los principales aportantes de carbono, como son, según el Cuarto Informe Bienal de Actualización de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el sector del transporte -tanto de camiones de carga como de autos particulares- y el del consumo energético residencial -electricidad y gas-⁶.

El diseño de códigos de ordenamiento urbano que contemplen el asentamiento de las poblaciones en cercanías a los lugares de trabajo (y la distribución espacial de los mismos), el perfeccionamiento del transporte público para la reducción de la utilización de combustibles fósiles, y un tipo de construcción y urbanización que reduzca la impermeabilización de los suelos, la utilización de cemento y otras características que se detallan en el punto 13 resultan claves para la mitigación de las emisiones vinculadas al sector de la vivienda. Sin embargo, los

⁴ La Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento de la política ambiental nacional instituido por la Ley General del Ambiente N° 25.675, pero cuya ejecución se encuentra en los hechos derivada a las jurisdicciones provinciales, y sobre la cual no existen normas precisas sobre las etapas del procedimiento que debe desarrollarse, las condiciones que requiere la participación pública en el proceso y los actores responsables de cada componente. Al respecto, esta Defensoría se ha pronunciado en la Resolución N° 45/22 sobre la necesidad de que la EIA se complete de manera previa a la toma de decisiones, lo que incluye la licitación de las obras, la importancia de que la participación surja de la información de la ciudadanía y se provean respuestas fundadas a sus planteos, y que, en el caso analizado, se implementara una Evaluación de Impacto Ambiental Orientada a Humedales.

⁵ Incorporada como herramienta de la gestión ambiental nacional por Resolución 434/2019 de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, disponible en:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/221162/20191113>

⁶ MAyDS (2021) Cuarto Informe Bienal de Actualización de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), pág. 16. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/cuarto-informe-bienal>

códigos urbanos actuales y sus últimas modificaciones tienden, al contrario, a promover la densificación urbana.

Impacto de la vivienda en el cambio climático

11. ¿Cómo contribuye el sector de la vivienda en las zonas rurales y urbanas al cambio climático? Puede ser útil pensar en términos de

- **el consumo de energía para la calefacción, la refrigeración, la cocina y la iluminación de la vivienda**
- **la expansión urbana y los impactos climáticos relacionados (sellado del suelo, tráfico de cercanías, etc.)**
- **aumento del espacio vital medio per cápita;**
- **uso del agua;**
- **emisión de contaminantes;**
- **impacto climático de la construcción y de los materiales de construcción utilizados;**
- **deforestación, desertificación y pérdida de biodiversidad causadas por los proyectos de desarrollo de viviendas.**

Proporcione también cualquier información estadística sobre el impacto climático del sector de la vivienda en comparación con otros sectores de su país.

12. ¿Qué medidas se están aplicando en las zonas rurales y urbanas para reducir y eliminar los efectos adversos del sector de la vivienda en el clima? ¿Qué éxito han tenido estos programas?

13. ¿Cuáles son los principales obstáculos para reducir y eliminar los impactos adversos del sector de la vivienda sobre el clima?

El aumento de la superficie construida en altura genera un mayor volumen de estructuras de cemento (un material que tiene una elevada inercia térmica y, por lo tanto, plausible de generar islas de calor). Esto, sumado a la reducción de los espacios destinados a jardines frontales y pulmones de manzana⁷, produce entornos habitacionales con un aumento local de la temperatura en verano y una mayor velocidad de enfriamiento en invierno, lo cual excede la eficiencia de aislamiento interna de cada edificio (una cuestión vinculada al consumo de

⁷ La vegetación urbana (típicamente considerada como el arbolado urbano y los espacios verdes públicos, pero también –y sobre todo- aquella contenida en canchales y jardines privados) brindan una gran cantidad de servicios que colaboran a reducir y mitigar los efectos del cambio climático ya que regulan la temperatura, depuran el aire, retienen el agua de lluvia, y capturan importantes cantidades de CO₂. Al respecto, un estudio realizado por la Universidad de Sevilla determinó que la vegetación presente en las ciudades puede llegar a absorber hasta el 80% de las emisiones de CO₂ producidas por el tráfico de la ciudad.

energía de cada vivienda) para transformarse en un problema colectivo que padece el conjunto de vecinos del barrio.

Por otra parte, la construcción de edificios en sí misma genera un importante aporte a aumentar el cambio climático ya que la mitad del carbono expulsado a la atmósfera está relacionado con la construcción de edificios a lo largo de todas sus fases: construcción, uso y posterior demolición. Debe tenerse en cuenta que sólo el sector del cemento es responsable del 5% de las emisiones globales. Por cada tonelada de cemento fabricado se emite 1 tonelada de CO₂ a la atmósfera.

Además, para producir hormigón, el material de construcción más utilizado en todo el mundo, la industria utiliza 1.6 billones de toneladas de cemento. A esto se suma la huella de carbono generada por la utilización de maquinaria pesada o del transporte de materiales al lugar de edificación, que supone entre el 7 y el 8% de las emisiones generadas por el sector⁸.

Hacia una transición justa hacia una vivienda conforme a los derechos, resistente al clima y neutra en carbono

- 14. ¿Qué legislación, políticas o programas específicos se han adoptado para poner en marcha y financiar una transición justa hacia una vivienda conforme a los derechos, resistente al clima y neutra en carbono para todos, sin discriminación?**

- 15. ¿Qué medidas se han adoptado para garantizar que los costes de la transición ecológica en el sector de la vivienda se repartan de forma justa entre las autoridades públicas, los contribuyentes, los propietarios de viviendas y los inquilinos/arrendatarios u otros grupos de interés afectados, y para garantizar la asequibilidad continua de la vivienda?**

- 16. ¿Qué estrategias de adaptación son necesarias para garantizar la continuidad de la habitabilidad de las viviendas frente a la crisis climática? (protección contra, por ejemplo, el calor, las inundaciones, el clima extremo, etc.)**

- 17. ¿Cómo se consulta a los diferentes grupos de interés, incluidas las comunidades marginadas, los propietarios de viviendas y los inquilinos, y cómo pueden participar en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de:**
 - **leyes, políticas o programas adoptadas que prevean medidas específicas para garantizar la realización del derecho a una vivienda adecuada ante la crisis climática**
 - **la preparación, la respuesta y la reconstrucción en caso de catástrofe natural, así como en los esfuerzos de mitigación y adaptación**
 - **medidas para reducir y eliminar los impactos adversos del sector de la vivienda sobre el clima.**

⁸ "Informe del estatus mundial de edificios y construcción" de 2020, elaborado por la Alianza Global para los Edificios y la Construcción (GlobalABC)

Desde la DPN se sostiene que la participación de las personas y comunidades que puedan ver afectados sus derechos por una determinada política pública, resulta central para una toma de decisiones sostenible.

Parte importante de los reclamos recibidos por esta Institución, evidencian recurrentemente la necesidad de fortalecer la implementación de instrumentos de EIA que consideren la dimensión humana y social. Tanto en las políticas públicas de construcción de vivienda social, como en los procesos de autorización de proyectos urbanísticos privados, la implantación de estos instrumentos favorece un mejor y más efectivo ejercicio del derecho a la vivienda adecuada.

18. ¿Cuál es el papel de la cooperación internacional, la transferencia de tecnología y la ayuda al desarrollo de los Estados y los organismos multilaterales para garantizar una transición justa?

19. ¿Cuáles son los principales obstáculos para lograr esa transición justa?

Otras cuestiones

20. Por favor, utilice este espacio para indicar cualquier tema que deba ser considerado para este informe.

Quizás acá se puede hacer referencia a las desigualdades en el acceso a la vivienda y a la tierra. Grandes sectores excluidos, procesos de ocupación y asentamientos ilegales como único recurso.

Las características especulativas del mercado inmobiliario.

La precariedad en la tenencia de la tierra por parte de comunidades indígenas y campesinas y la falta de reglamentación de la Ley 27.118 de reparación Histórica de la Agricultura familiar.

Desde un enfoque de derechos humanos, el acceso igualitario a la vivienda y al suelo favorece modelos de desarrollo inclusivos y sostenibles, y está estrechamente interrelacionado con el ejercicio de otros derechos como la salud, la educación y el trabajo.