

EN LA PORTADA
Ofunato, en la Prefectura Iwate de Japón, sufrió daños masivos por el tsunami que siguió el terremoto de marzo, 2011. Voluntarios de Hábitat para la Humanidad se han aliado con voluntarios de "All Hands" para remover los escombros y limpiar las zonas afectadas.

© Hábitat para la Humanidad/Mikel Flamm

Muchas viviendas colapsaron en esta ladera de Puerto Príncipe, Haití, después del terremoto de enero, 2010. Hábitat para la Humanidad lanzó una respuesta multifásica al terremoto, comenzando con kits de emergencia de alojamiento temporal (emergency shelter kits) para los residentes mayormente afectados. La segunda fase constó de la construcción de alojamientos transitorios, y ahora la tercera fase incluye la construcción de viviendas permanentes que pueden expandirse en el tiempo.



©Habitat for Humanity/Steffan Hacker



2012

INFORME DE VIVIENDA

Construyendo Esperanza: Albergando ciudades tras los desastres

RESUMEN EJECUTIVO

Principios y políticas en caso de desastres urbanos

LOS DESASTRES SON UNA REALIDAD

En los últimos años, los terremotos han sacudido a Japón, China, Indonesia y Haití; las inundaciones han hundido a Pakistán y al Delta del Mississippi; los huracanes han puesto a prueba a Nueva Orleans y a la Costa del Golfo, y los tornados han desgarrado a Alabama y Arkansas. En los últimos cinco años, más de 14,1 millones de personas han perdido sus hogares ante el desastre.

Aunque las secuelas son devastadoras, los efectos de los desastres pueden reducirse por medio de una cuidadosa planificación, preparación temprana y atención a la reconstrucción a largo plazo. Las zonas urbanas necesitan especial consideración debido a su escala. Su población concentrada, infraestructura, mezcla de inquilinos, propietarios y ocupantes ilegales; los complejos problemas de tierras y tenencia, y las preocupaciones económicas, son sólo algunos de los factores a tener en cuenta. La presencia de infraestructura, instituciones de gobierno y recursos debería permitir a las ciudades recuperarse más rápidamente, pero pocas ciudades han podido adaptarse y planear para el rápido crecimiento urbano, especialmente en el mundo en vías de desarrollo.

Más de la mitad de la población mundial vive en centros urbanos. La gran mayoría del crecimiento poblacional de los próximos 20 años será en las ciudades del mundo en vías de desarrollo. Solo hace falta recordar el caso del terremoto de 2010 en Puerto Príncipe, Haití, para ver los devastadores efectos que puede tener un desastre en una ciudad que no está preparada.

La vivienda adecuada juega un papel fundamental después de un desastre y es el activo más importante de la familia. No sólo ofrece refugio frente a los riesgos, sino que también es un lugar para mantener las redes sociales, acceder a servicios como agua y saneamiento, criar a hijos e hijas, construir recuerdos y, a menudo, realizar negocios. Una casa, además, proporciona

seguridad y puede conferir un sentido de ciudadanía. Cuando un desastre destruye una casa, también destruye las vidas y, generalmente, los medios de subsistencia.

Las decisiones sobre la mejor manera de proporcionar refugio después de un desastre suelen hacerse rápidamente, con un telón de fondo de otros asuntos apremiantes. Aunque es importante albergar pronto a tantas personas como sea posible después de un desastre, también es importante considerar los efectos a largo plazo sobre cómo vive la gente. Las malas decisiones al inicio del proceso de recuperación, tales como dónde ubicar el alojamiento temporal o una comunidad de reasentamiento, pueden desligar a las personas de sus puestos de trabajo, dividir a las comunidades, aumentar los costos de infraestructura y conducir a una mayor vulnerabilidad ante desastres futuros.

Sin embargo, el proporcionar vivienda adecuada depende de varios factores clave, incluyendo la remoción de escombros y la tenencia segura de la tierra. Los desastres en zonas urbanas producen mucho más escombros y desechos que los que suceden en zonas rurales. La remoción de tierra y eliminación de los desechos antes de la reconstrucción son un reto enorme, especialmente cuando se bloquean las vías de acceso para el equipo de construcción.

Igualmente importantes son los complejos asuntos jurídicos que enfrentan las ciudades después de un desastre. Los títulos de propiedad a menudo son confusos o desconocidos, y muchos países en desarrollo tienen un alto porcentaje de propiedades que carecen de documentación clara. Los registros se pierden o destruyen fácilmente, y la construcción de vivienda es arriesgada cuando se desconoce el propietario y los residentes son vulnerables ante los desalojos. Cualquier reasentamiento exitoso depende del trabajo del gobierno y de la comunidad humanitaria, a fin de que las comunidades locales y los ciudadanos trabajen juntos para resolver los conflictos sobre la tenencia de la tierra y garantizar el derecho de los residentes a vivir en ella.

Conforme la comunidad humanitaria busca satisfacer las necesidades críticas de vivienda, la reconstrucción debe ocurrir en el marco de un plan urbano de estrategia y desarrollo integral, apoyado por el gobierno local y sus ciudadanos.

Los responsables de las políticas también deben centrarse en lo que permita a las familias regresar a hogares estructuralmente sólidos, en el desarrollo de programas para ayudar a las familias a reparar sus hogares y en la planificación para la reintegración de muchas familias cuyas casas han sido destruidas y que, inevitablemente, quieren volver a estar cerca de su familia, comunidad y trabajo.

Los siguientes son algunos de los principios que deben guiar el trabajo de respuesta a desastres en los entornos urbanos y en el contexto internacional.

Principios:

- Al reafirmar la Carta Humanitaria de El Proyecto Esfera, se reconoce que los gobiernos o poderes de control afectados mantienen la responsabilidad de velar por las necesidades de las poblaciones afectadas. Las agencias definen su papel en la respuesta a desastres con base en lo que aquellos con principal responsabilidad pueden o no hacer, o deciden no hacer. En la medida de lo posible, el diseño de programas que planteen las agencias debe apoyar los planes que hayan articulado los gobiernos o poderes de control afectados.
- La densidad urbana hace que sea ineficiente centrarse en una casa a la vez; la infraestructura y los servicios están estrechamente vinculados a las casas en las zonas urbanas. Por lo tanto, siempre que sea posible, la reconstrucción debe basarse en un enfoque de vecindario o asentamiento.
- La reducción del riesgo de desastre debería siempre incorporarse en el diseño de los programas de reconstrucción.
- Quienes responden al desastre deberían elegir reparar lo que ya existe antes de hacer nuevas construcciones, con el fin de evitar la duplicación de recursos y aprovechar mejor la infraestructura urbana existente.
- Los programas de autoayuda deberían diseñarse para proporcionar los recursos que necesitan los hogares para reconstruir.
- Cuando sea posible, deben preferirse formas de asistencia impulsadas por la demanda, tales como donaciones en efectivo, asistencia técnica, materiales o herramientas. Los Centros de Recursos de Vivienda, establecidos por agencias de colaboración u organizaciones no gubernamentales, son un buen vehículo para identificar y proporcionar estas herramientas.
- Debe reforzarse la tenencia segura de la tierra. Bajo un plan de gobierno viable para resolver rápidamente los problemas de tenencia segura de la tierra, se debe hacer un mapeo liderado por la comunidad para identificar las propiedades, resolver las disputas sobre la tierra y proporcionar una forma más segura de propiedad que proteja a los residentes ante el desalojo y les permita recibir asistencia.

Ofunato, en la Prefectura Iwate de Japón, sufrió daños masivos por el tsunami que siguió el terremoto de marzo, 2011. Voluntarios de Hábitat para la Humanidad se han aliado con voluntarios de "All Hands" para remover los escombros y limpiar las zonas afectadas.



©Habitat for Humanity/Kim MacDonaid



Varias organizaciones están construyendo viviendas en este sitio para las víctimas del tsunami. Hábitat tiene 25 casas bajo construcción en alianza con "MAS Holdings", la fábrica más grande de prendas en Sri Lanka. Las viviendas son de aproximadamente 500 pies cuadrados, según los requisitos del gobierno.

La vivienda adecuada juega un rol fundamental después de un desastre, y representa el bien más importante de una familia. No sólo brinda un refugio contra peligros, sino también es un lugar para mantener redes comunitarias, tener acceso a servicios urbanos como el agua y saneamiento, criar niños, construir memorias y, a veces para ganarse la vida.

- La vivienda transitoria debe construirse en o cerca de las parcelas originales de los residentes desplazados. Si es posible, es preferible albergar a los residentes desplazados con familias anfitrionas antes que construir viviendas transitorias.
- Debe evitarse la reubicación. Si fuera necesaria, entonces la nueva ubicación debe incluir acceso a servicios públicos, transporte, empleo, mercados y servicios sociales, y la reubicación debe intentar preservar la cohesión de la comunidad.
- La opinión de la comunidad siempre debe incorporarse en el diseño de programas de respuesta a desastres.
- No se deben pasar por alto las necesidades de los arrendatarios. Las ciudades tienen un porcentaje más alto de inquilinos que las zonas rurales, y los inquilinos dependen de la capacidad de sus propietarios para reconstruir.
- Debe prestarse especial atención a los derechos de la mujer en el diseño de programas de asistencia de vivienda. A menudo se pasa por alto a las mujeres solteras o viudas en la asistencia de desastres porque no están incluidas en los títulos de propiedad.

Recomendaciones:

Mirar más allá de la fase de emergencia. Repetidas veces, la asistencia humanitaria de vivienda termina en la fase de socorro.

El diseño de soluciones de emergencias debe estar ligado al de soluciones permanentes. Las organizaciones que participan en la asistencia humanitaria de vivienda deben incorporar esfuerzos en estrategias a largo plazo, y los donantes que proporcionan el financiamiento deben tomar en cuenta la recuperación a largo plazo.

Promover las comunicaciones en todos los sectores. Debido a la densidad de población, la respuesta ante los desastres es más compleja en las ciudades que en las zonas rurales. Como resultado, se requiere una mayor coordinación entre sectores. El Sistema de Grupos del Comité Permanente entre Organismos (Inter-Agency Standing Committee —IASC) coordina la actividad de las organizaciones no gubernamentales dentro de sectores específicos, pero es necesario mejorar la coordinación. Se debe desarrollar un sistema para coordinar entre los diferentes sectores que proporcionan respuesta ante desastres y dentro de ellos.

Abordar cuestiones de tenencia de tierra. La falta de registros de propiedad o de un marco jurídico claro para las transferencias de tierras, pueden retrasar o impedir la asistencia a los residentes desplazados más pobres. Las soluciones para la tenencia de tierra deben identificarse e implementarse al inicio del proceso de reconstrucción. Si existían problemas de tenencia de tierra anteriores al desastre, se deben usar enfoques flexibles, como la enumeración de la

comunidad, para establecer la titularidad antes de reconstruir.

Enfocar estas prioridades de financiamiento:

- Aumentar la capacidad profesional. El financiamiento debería buscar cómo mejorar la capacidad del gobierno para desarrollar una estrategia de reconstrucción.
- Incluir la experiencia en vivienda. Los planificadores urbanos y expertos en vivienda deberían tener un papel más relevante en el diseño de la respuesta de las agencias internacionales de desarrollo ante desastres en las zonas urbanas.
- Dar prioridad al financiamiento de remoción de escombros y desechos a gran escala. Los desastres en las zonas urbanas causan una enorme cantidad de escombros que deben eliminarse antes de reconstruir. La eliminación de los desechos es a menudo ignorada por los donantes internacionales, y los actores humanitarios carecen de capacidad para implementar programas de eliminación de desechos. Además, la eliminación de los desechos no está incorporada en el Sistema de Grupos del Comité Permanente entre Organismos. La eliminación de los desechos debe priorizarse en el financiamiento y ser abordada en el Sistema de Grupos del Comité Permanente entre Organismos.



270 Peachtree St. N.W., Suite 1300
Atlanta, GA 30303 USA
(800) HABITAT (229) 924-6935
publicinfo@habitat.org
habitatlatino.org