



INFORME DE VIVIENDA 2012

Construyendo Esperanza: Albergando ciudades tras los desastres



Habitat
para la Humanidad®

Informe de Vivienda 2012

CONSTRUYENDO ESPERANZA: ALBERGANDO CIUDADES TRAS LOS DESASTRES

AGRADECIMIENTOS

Estamos sumamente agradecidos con muchos de los miembros del personal de Hábitat para la Humanidad que ayudaron a que este informe fuera posible. Gracias especialmente a: Mark Andrews, Ted Baumann, Katerina Bezgachina, Jill Claflin, Amy B. Davis, Erwin Garzona Estrada, Mario Flores, Jane Katz, Anna Konotchick, Jennifer Lindsey, Dominique Rattner, Kip Scheidler, Adam Smith, Chris Vincent, Steve Weir, Teresa Weaver y Maria Luisa Zanelli.

También queremos reconocer el apoyo de Susan Stevenson, por las incontables horas dedicadas a la edición del informe de este año y por haber desarrollado este Informe de Vivienda los últimos cuatro años.

Por su asesoramiento experto y consulta mientras se investigaba este informe, nos gustaría dar las gracias al Dr. Eugenie Birch, Bob Dubinsky, Ross Gartley, David Lallemand, Irantzu Serra Lasa, Robert Olshansky, Daniel O'Neil, David Satterthwaite, Chuck Setchell y Chris Ward.

Adicionalmente, queremos agradecer al Vicepresidente de la República de Filipinas, Jejomar C. Binay, y al Primer Secretario y Cónsul de la Embajada de la República de Filipinas, Emil Fernández.



270 Peachtree St. N.W., Suite 1300 Atlanta, GA 30303 USA
800-HABITAT 229-924-6935

habitat.org

Contenidos

	PRÓLOGO	
	Jonathan Reckford	
1	CIUDADES Y DESASTRES	4
	Dando la voz de alerta	
2	VIVIENDA: EL CENTRO DEL ASUNTO	7
	Un elemento fundamental de la recuperación económica	
3	OBSTÁCULOS AL REFUGIO	8
	¿A quién le corresponden los escombros?	
	El papel del gobierno	
	La coordinación es crítica	
	Tenencia segura	
4	PLAN DE VIVIENDA PERMANENTE	14
	Mantener el alojamiento temporal como algo temporal	
	Alternativas de alojamiento de emergencia	
	Alojamientos transitorios	
	ESTUDIO DE CASO:	16
	CONSTRUYENDO COMUNIDAD EN SIMON-PELÉ	
5	SOLUCIONES A LARGO PLAZO	18
	Reconstruir con el riesgo de desastres en mente	
	Reconsiderar el desarrollo en terrenos totalmente nuevos	
	El costo de desconocer a la comunidad	
	Alianzas comunitarias	
	Servicios de acceso a la vivienda	
	Centros de Recursos de Vivienda	
	Transferencias de dinero en efectivo	
6	OLVIDAR LO OBVIO	24
	Mujeres y desastres	
	Los inquilinos se quedan rezagados	
7	CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES	26
	ANOTACIONES	28

En julio de 2007, numerosos monzones de verano causaron inundaciones masivas en Bangladesh, dañando más de 500.000 viviendas. A mediados de agosto, los hospitales informaban hasta 1.000 pacientes por día derivados de los efectos del cólera y de la diarrea. El 19 de agosto, Hábitat para la Humanidad Internacional y Hábitat para la Humanidad Bangladesh sobrevolaron las zonas afectadas por las inundaciones en Dhaka para evaluar los daños, y luego se dirigieron hacia el norte, a un proyecto satélite de Hábitat en Modipur. Como parte de su respuesta al desastre, Hábitat construyó unidades básicas de vivienda hechas de bambú con cimientos sobre pilotes, para proteger a las familias en caso de futuras inundaciones.

© Hábitat para la Humanidad/Mikel Flamm



Prólogo

En los últimos cinco años, más de 14,1 millones de personas han perdido sus hogares ante los desastres naturales. Las tormentas y los terremotos parecen ser cada vez más fuertes y llegar más rápido, y la devastación que dejan detrás puede poner de cabeza vidas, comunidades, e incluso naciones.

Las zonas urbanas están siendo afectadas más duramente. Los esfuerzos de reconstrucción deben abordar los desafíos de las poblaciones concentradas, las infraestructuras complejas, la mezcla de inquilinos, propietarios y ocupantes ilegales, la tenencia de la tierra, y las pérdidas económicas.

Más de la mitad de la población mundial vive en centros urbanos, y la gran mayoría del crecimiento poblacional de los próximos 20 años se dará en las ciudades del mundo en desarrollo. Las personas de todo nivel económico son atraídas por los beneficios de las ciudades densamente pobladas, las cuales proporcionan la oportunidad de tener servicios públicos más eficientes, tales como educación y salud, junto con empleos más estables y mejor remunerados. El número de víctimas y la destrucción absoluta de Puerto Príncipe después del terremoto de Haití de 2010 nos recuerdan las grandes pérdidas que pueden resultar cuando los desastres naturales azotan áreas sumamente pobladas.

Hábitat para la Humanidad no sólo pretende ayudar a las comunidades a reconstruir después de un desastre, sino que también está comprometida con ayudar a las personas en lugares propensos a tormentas y terremotos, conforme desarrollan e implementan planes de mitigación de desastres.

El Informe de Vivienda de este año se basa en la experiencia de Hábitat en Haití, la Costa del Golfo de los Estados Unidos, el tsunami del Océano Índico y otros desastres recientes, mientras explora las complejidades de responder a los desastres en las zonas urbanas.

El caminar por los sitios de los recientes desastres me ha presentado algunos de los momentos más difíciles que he vivido en Hábitat. A veces me he preguntado cómo podría alguien coordinar los esfuerzos necesarios para proporcionar asistencia real. Aun así, he sabido que tenemos que encontrar una manera de ayudar. Durante una visita a Haití, me recordaron el por qué.

Cuando una madre primeriza que vivía en uno de nuestros alojamientos transitorios me dijo lo agradecida que estaba por tener este lugar limpio y seguro para dar a luz, me sentí, por un lado, descorazonado, y por el otro, increíblemente vigorizado.

Me siento honrado de que la gente generosa de todo el mundo siga ayudando, y me siento increíblemente bendecido por ser parte de este ministerio que puede ayudar a las familias a reconstruir sus vidas.



Jonathan T. M. Reckford
Presidente Ejecutivo
Hábitat para la Humanidad Internacional



1

Ciudades y desastres

El mundo urbano

- Hay 21 megaciudades en el mundo, con al menos 10 millones de personas cada una.
 - Asia tiene el mayor número de megaciudades (11 en 2010). América Latina tiene cuatro, y las regiones de África, Europa y América del Norte tienen dos cada una.
 - Se espera que otras ocho ciudades lleguen a tener tamaño de megaciudad en el 2025: 33 ciudades con 5 a 10 millones de habitantes son “megaciudades en espera”.
 - 958 ciudades tienen más de medio millón de habitantes cada una. Un tercio de todos los habitantes urbanos. (1,2 mil millones) viven en pequeñas ciudades con poblaciones por debajo de los 100.000 habitantes.
 - Un poco más de 500 millones de personas viven en ciudades con poblaciones entre 100.000 y 500.000 habitantes.
- Tome en cuenta estos hechos sobre las poblaciones urbanas, que ahora representan más del 50,5 por ciento de la población mundial:
- A la fecha, 2,5 millones de habitantes urbanos residen en países de ingresos bajos y medianos —esto es casi igual a la población total del mundo en 1950.
 - África generalmente se considera como predominantemente rural, pero su población urbana es ahora mucho mayor que la de América del Norte.
 - Por primera vez en la historia, la mayoría de las ciudades más grandes del mundo está en países de ingresos bajos y medianos.
 - Sin embargo, en las últimas décadas, muchas naciones de ingresos altos tuvieron períodos con más rápidos incrementos en sus niveles de urbanización que los de la mayoría de los países de ingresos bajos y medios.

Fuente: “World Urbanization Prospects: The 2009 Revision, Highlights,” en www.unpopulation.org.

DANDO LA VOZ DE ALERTA

Conforme la población del mundo se vuelve cada vez más urbana, el número de personas afectadas por los desastres en las ciudades asciende.

Aunque pareciera tan inevitable como que la noche sigue al día, las enormes poblaciones y los problemas de muchas áreas urbanas causan alarma sobre el potencial dolor que pueda involucrar para la familia humana y la economía mundial. Esa alarma sonará más fuerte si la comunidad mundial no empieza ahora a planear cómo reducir la devastación de futuros desastres urbanos.

Los números son abrumadores. Se calcula que la cantidad de residentes urbanos vulnerables ante los terremotos y ciclones crecerá de 680 millones de personas en el año 2000 a 1,5 mil millones de personas en 2050.¹ Asia Meridional, con sus muchas megaciudades, y África subsahariana² son especialmente vulnerables ante una variedad de posibles desastres. El número de muertos en los escombros de Puerto Príncipe tras el terremoto de Haití de 2010, subraya el triste potencial para otras ciudades, incluso Los Ángeles o Tokio.

La urbanización tiene importantes beneficios económicos y ambientales —si las ciudades están preparadas para el crecimiento. La mayor densidad de ciudades proporciona oportunidades para servicios públicos más eficientes; tales como educación y salud, y empleos más estables y mejor remunerados. A pesar

de que las condiciones de vida urbana son pobres, los residentes rurales en todo el mundo en vías de desarrollo siguen acudiendo a las ciudades en busca de empleo y una vida mejor. La tendencia es irreversible e impararable.

Pero con el 90 por ciento del crecimiento urbano del mundo ocurriendo en los países en vías de desarrollo con recursos limitados, muchas ciudades no tienen la capacidad o infraestructura para dar cabida a esta rápida expansión.³ Las áreas urbanas en los deltas de los ríos o valles montañosos tienen límites físicos de espacio para poblaciones masivas. Incluso las ciudades con espacio para expandirse se esfuerzan por satisfacer las necesidades de las masas rurales migratorias. Así, los residentes de más bajos ingresos se ven obligados a habitar en tierras marginales, en viviendas mal construidas, en asentamientos informales no reglamentados, aumentando su exposición a los riesgos naturales —y la probabilidad de enfrentar un desastre. Más del 50 por ciento de la población de una ciudad puede hacinarse en un vecindario marginal en sólo 5 por ciento de la tierra.

Las ciudades montañosas como Caracas, Venezuela, sufren frecuentes derrumbes que devastan los asentamientos informales de las laderas. Las condiciones hacinadas de los asentamientos precarios en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, donde las trochas entre las chozas son demasiado estrechas para los camiones de bomberos, a menudo significan que se perderán vidas debido al fuego.⁴

El terremoto en Puerto Príncipe tomó a la ciudad por sorpresa, dando muerte a más de 100.000 y desplazando a más de un millón de personas en todo Haití. Muchas de las familias desplazadas vivían a lo largo de empinados barrancos en viviendas mal construidas. Cientos de miles de desplazados habitaban asentamientos precarios. Del mismo modo, el tsunami del Océano Índico arrasó cientos de casas en la ciudad costera de Banda Aceh en Indonesia y las inundaciones han cubierto los asentamientos informales en las vías navegables en Maputo, Mozambique, y Colombo, Sri Lanka.

Con ciudades sin preparación para el crecimiento, y mucho menos para una catástrofe, los desastres crean cada vez más destrucción, más muertes y más escombros, y desplazan a más personas de sus hogares. La persona de bajos ingresos, que vive cada día al extremo, en una vivienda precaria, sufre más después de los desastres, a pesar de la noción romántica de que las tormentas o los terremotos son fenómenos imparciales.

“Hay un mito bastante fuerte de que los desastres son equalizadores”, dijo Tricia Wachtendorf, directora asociada del Centro de Investigación de Desastres. Pero la realidad es que “algunos grupos son más vulnerables que otros, y no reconocerlo realmente nos incapacita para ayudar a quienes se ven afectados”.⁵



“El valor y la importancia de la vivienda para esos grupos (las personas de bajos ingresos) exceden con creces el valor monetario. Lo que para muchos del exterior no es más que una choza construida en gran parte con materiales improvisados es, en realidad un hogar, con todo lo que ello representa en materia de seguridad y privacidad para la familia y la vida social, y es la defensa principal para los que viven allí contra la mayoría de los riesgos sanitarios vinculados al medio ambiente. Constituye también a veces, el lugar de trabajo para algunos miembros del hogar y a menudo, representa el bien más valioso”.

—David Satterthwaite, en el “Informe Mundial sobre Desastres 2010” de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Las casas de asentamientos de bajos ingresos, en laderas alrededor de Puerto Príncipe, Haití, se derrumbaron durante el terremoto de enero de 2010.

© Hábitat para la Humanidad/Steffan Hacker

En Santo Domingo, República Dominicana, un área que enfrenta amenazas anuales de huracanes, los residentes de asentamientos precarios son más vulnerables ante los desastres, debido a la construcción deficiente; a la falta de infraestructura, como carreteras asfaltadas o sistemas de agua y saneamiento; y a la falta de tenencia segura, que es el derecho legalmente demostrable a vivir en la tierra.

© Hábitat para la Humanidad/Melene Nahodil



UN ELEMENTO FUNDAMENTAL DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Si la mitad de la población de un área urbana vive en viviendas inadecuadas e inseguras antes de un desastre, se deduce que la vivienda va a ser una necesidad aguda y abrumadora después del desastre. La recuperación tras los desastres simplemente reviste nuevos y urgentes asuntos sobre los problemas a largo plazo de la vivienda inadecuada. Esto plantea un reto especial para los esfuerzos de recuperación de vivienda, ya que los asuntos a largo plazo (inseguridad de tenencia, servicios básicos deficientes y falta de regulación de construcción eficaz) no desaparecen.

Una vivienda adecuada debe ser el centro de los esfuerzos de recuperación de los desastres urbanos, no sólo porque la necesidad es grande, sino también porque facilita otros elementos de la recuperación. Los alimentos y la atención médica son necesidades urgentes e inmediatas después de un desastre. Se sabe que un hábitat seguro tiene un impacto positivo en la salud humana. Por lo tanto, un enfoque en la recuperación de vivienda después de un desastre apalanca la inversión inmediata en atención médica y ayuda alimentaria.

La reactivación de la economía se vuelve tan urgente en los meses que siguen, como fundamental es la vivienda para la recuperación integral a largo plazo.⁶

Los defensores de poner en marcha una economía “de manera que llegue a las personas de bajos ingresos”⁷ y concentrada en los medios de subsistencia reconocen que si la vivienda está en el lugar equivocado (por ejemplo, demasiado lejos de los lugares de trabajo), las personas no vivirán allí, y se perderá dinero y esfuerzo.

La vivienda es fundamental en los esfuerzos para reactivar una economía urbana dañada. El beneficio económico de la

construcción de viviendas y asentamientos no puede ser cuestionado. La compra y el acarreo de materiales; la fabricación de elementos de construcción; la preparación de sitios; la construcción de viviendas, edificios de apartamentos, clínicas y escuelas; la excavación de zanjas; y el tendido de tubería, bombean dinero a la economía local. Y otra vez, esto resulta crucial para la recuperación de las comunidades.

La vivienda también puede ser un poderoso factor de motivación para las personas de bajos ingresos que han sido ignoradas y desprotegidas ante un desastre (véase Simon-Pele, página 22), y un impulso psicológico para las familias que pueden retomar parte de su propio futuro. Las comunidades que trabajan en la recuperación de la vivienda son indiscutiblemente más saludables –psicológicamente hablando– que las condenadas a un futuro incierto en campamentos “temporales”.

Las decisiones sobre vivienda después de un desastre suelen hacerse rápidamente, con un telón de fondo de otros asuntos apremiantes que compiten entre ellos. Aunque es importante albergar pronto a tantas personas como sea posible después de un desastre, también es importante considerar los efectos a largo plazo en las vidas de las personas, los medios de vida y la economía. ¿Cómo sobrevivirán los hogares en una nueva ubicación? ¿Puede el alojamiento proporcionado mantenerse o mejorarse con materiales locales y habilidades a través del tiempo?

La respuesta ante los desastres en las zonas urbanas rara vez se da el lujo de concentrarse en una casa a la vez, ya que la densidad de vivienda requiere centrarse en un vecindario entero. Escuchar y trabajar estrechamente con la población afectada, ayudará a determinar las prioridades para la respuesta. Cuando sea posible,

las formas de asistencia que respondan a la demanda (subsidios en efectivo para familias desplazadas, asistencia técnica, y capacitación, materiales y herramientas) podrán tener más éxito en las zonas urbanas. Las soluciones deberán diseñarse para reflejar la diversidad de los vecindarios y no se deberá proporcionar un mecanismo de asistencia estándar en toda la ciudad.

Por último, las soluciones de vivienda después de los desastres deben diseñarse para reducir el riesgo de peligros futuros. No tiene sentido reconstruir en una llanura inundable, o en una ladera inestable, o con la misma técnica que hizo que las casas fueran vulnerables en primer lugar.

El reto es que, demasiadas veces, la asistencia humanitaria y el financiamiento terminan en el alojamiento de emergencia. El diseño del alojamiento de emergencia debe tener en cuenta y si es posible, poner en marcha la construcción de soluciones permanentes. Sin una estrategia que esquematice un proceso para que las familias vuelvan a casas seguras y duraderas, el alojamiento de emergencia se puede transformar en un asentamiento precario permanente.

Desde el principio de la recuperación ante desastres, las soluciones de vivienda deben coordinarse con otros sectores, tales como: remoción de escombros y limpieza; reparación de infraestructura; operación de la escuela y el hospital, o la creación de empleo.

Si la vivienda está “sobre la mesa” durante la fase de planificación inmediata después de un desastre y a largo plazo; el proceso de recuperación tendrá una oportunidad de ser lo suficientemente integral para reparar vidas y disminuir algunas de las inequidades que se forman en tugurios y asentamientos precarios.



Vivienda: el centro del asunto





Obstáculos al refugio

¿A QUIÉN LE CORRESPONDEN LOS ESCOMBROS?

La falta de remoción de escombros en Haití podría ser un caso de estudio de la falta de autoridad, financiamiento y coordinación entre las organizaciones no gubernamentales y el gobierno tras el terremoto de 2010. Esa falta de coordinación es apenas una nueva crítica en este momento. Pero quitar los escombros del camino para que los edificios puedan ser reparados o sustituidos parece algo básico.

Los desastres causados por la naturaleza dejan una gran cantidad de desechos en su camino. El huracán Katrina y el terremoto en Haití produjeron de 25 a 33 millones de metros cúbicos de escombros cada uno (suficiente para construir la represa Hoover siete veces).⁸ Debido a que los entornos urbanos están densamente poblados y tienen escasez de tierra, la reconstrucción de la vivienda a largo plazo no puede comenzar hasta que se eliminen los escombros.

Aunque no parece lógico, la remoción de escombros es frecuentemente pasada por alto o no es planeada debidamente. No se cuenta entre los 11 clústeres o grupos del Sistema del Comité Permanente entre Organismos (IASC) de organizaciones no gubernamentales,⁹ y pocos donantes financian programas de remoción de escombros a gran escala después de los desastres.

Un ejemplo de esto es Puerto Príncipe, donde la remoción de escombros por el terremoto se ha convertido en un obstáculo importante para la recuperación de la vivienda. El gobierno de los Estados Unidos financia programas para quitar escombros, pero pocas organizaciones están siguiendo el ejemplo. Cuanto antes se quiten los escombros, se puede comenzar la reconstrucción y la gente puede mudarse a una vivienda adecuada y segura.

La eliminación de los desechos es una enorme tarea que requiere de grandes equipos, un sitio de descarga para su eliminación y un manejo seguro de los desechos peligrosos para el medio ambiente. Los equipos que son lo suficientemente grandes como para ser eficientes, a menudo no están disponibles o no pueden circular por las estrechas calles de las ciudades. Este aparente obstáculo puede convertirse en una oportunidad si los desechos son reciclados o reutilizados.

Los programas financiados más comúnmente para la eliminación de los escombros son programas de “dinero por trabajo”, destinados a pagar a los trabajadores locales la eliminación de los escombros a mano. Un programa de “dinero por trabajo” limpió más de 300.000 metros cúbicos de escombros de las áreas públicas en Pakistán tras un terremoto en el año 2005.¹⁰ Aunque superó su objetivo, era un pequeño porcentaje de los 16 millones de metros cúbicos de escombros.¹¹ Si bien los programas de “dinero por trabajo” inyectan dinero en efectivo a la economía local, se requiere una enorme cantidad de mano de obra para eliminar lentamente los escombros de una ciudad entera a mano. Los programas de “dinero por trabajo” deben ir paralelos a la remoción de escombros mecanizada de mayor escala, siempre que sea posible. El gobierno de los Estados Unidos financió un programa de “dinero por trabajo” combinado con la remoción de escombros mecanizada en Puerto Príncipe pero, debido a los altos costos asociados con el transporte y la maquinaria, empleó a poco más de la mitad del número esperado.¹²

El efecto psicológico de las pilas de escombros que quedan mucho después de un desastre desgasta a la población y constituye un obstáculo fundamental a la vivienda. Ya que los desechos después de un desastre son inevitables, su eliminación

es clave en la planificación de los gobiernos locales y las ONG que se ocupan de la recuperación ante desastres.

La remoción de escombros requiere de una estrategia mayor, dirigida por el gobierno que está acostumbrado a la situación particular. La remoción debe ser coordinada entre las muchas respuestas humanitarias para garantizar eficacia y capacidad al unir todos los esfuerzos a escala. Pero, si el gobierno está demasiado debilitado por un desastre para liderar la coordinación, la ONU, los gobiernos donantes y las ONG necesitan asegurarse que su estructura de coordinación no ignore esta necesidad.

EL PAPEL DEL GOBIERNO

Idealmente, el gobierno (local, regional y nacional) debe proporcionar directrices de políticas y administrar las actividades de respuesta a desastres desde el principio.¹³ Ambas estrategias de vivienda, tanto de corto como de largo plazo, deben desarrollarse inmediatamente, mediante la identificación de prioridades y recursos disponibles. Si el gobierno no tiene la capacidad para proporcionar las directrices políticas, el apoyo internacional debe orientarse a la construcción de esa capacidad.

Cuando la capacidad es limitada, los gobiernos pueden desarrollar una agencia dedicada a administrar todas las actividades de respuesta a desastres. Después del tsunami de 2004, Indonesia creó una nueva agencia nacional —Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Aceh Nias (BRR)— para gestionar el proceso de reconstrucción. Los gobiernos locales y regionales habían perdido personal durante el desastre y tenido una historia de inestabilidad política. Del mismo modo, el gobierno paquistaní estableció la Autoridad de Socorro y Rehabilitación para Terremotos, con el fin de coordinar

El proporcionar soluciones de vivienda a largo plazo en las zonas urbanas requiere de un enfoque diferente al de los desastres en las zonas rurales.

Las zonas urbanas son densas, con grandes concentraciones de pobreza, viviendas mal construidas, sistemas de infraestructura antiguos, tenencia de la tierra insegura o informal, y varios niveles de gobierno y partes interesadas. Los vecindarios y asentamientos deben dominar la discusión sobre vivienda.

El examinar cómo estos factores afectan la recuperación en Puerto Príncipe tras el terremoto, así como en otros desastres recientes, ayuda a destacar la importancia y complejidad práctica de la asistencia en vivienda.



El 27 de abril de 2011, un despliegue histórico de tornados devastó el barrio de Alberta en Tuscaloosa, Alabama. En total, las tormentas asolaron seis estados, dando muerte a cientos y aplastando vecindarios enteros. En la respuesta inicial a las tormentas, los afiliados de Hábitat para la Humanidad de las áreas golpeadas por los huracanes Katrina y Rita ofrecieron su ayuda y experiencia en respuesta a desastres a los afiliados de Alabama.

Algunas áreas de Banda Aceh, Indonesia, permanecieron devastadas, aun meses después del tsunami de diciembre de 2004. Como un componente central de su respuesta a desastres, Hábitat para la Humanidad trabajó directamente con los más afectados para encontrar soluciones de vivienda adecuada. El animar a las víctimas de un desastre para que dirijan los esfuerzos de reconstrucción ayuda a la comunidad a sanar y aumenta la capacidad de la comunidad para responder a futuras calamidades.

© Hábitat para la Humanidad/Vaughn Thomas



la recuperación. Las agencias de Indonesia y Pakistán fueron eficaces al establecer e implementar una estrategia para realojar a las familias desplazadas.

En el caso de Indonesia y Pakistán, las catástrofes no afectaron directamente las ciudades capitales. El gobierno central permaneció intacto y tenía la capacidad para conducir el proceso de reconstrucción. No fue así en el caso de Haití. El terremoto de 2010 azotó a la ciudad capital, devastando al ya frágil gobierno central del país.

En un modelo similar al BRR, la Comisión Provisional de Recuperación de Haití fue ideada para organizar los esfuerzos de reconstrucción y administrar la coordinación entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales; pero la Comisión carecía de recursos financieros, técnicos y autoridad real.

Los esfuerzos internacionales pueden funcionar en el fomento de capacidades y mejoramiento de la eficacia cuando un gobierno es débil. Un programa que ha tenido éxito en Haití, con financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, fue administrado por el *Development Innovations Group* y Hábitat para la Humanidad Internacional. El programa colocó a miembros técnicamente calificados de la diáspora haitiana en ministerios del gobierno, para fomentar capacidad. Este programa duró nueve meses y tuvo más de 15 haitianos profesionales de alto nivel de los Estados Unidos y Canadá, trabajando junto con funcionarios haitianos y proporcionando asesoramiento y apoyo a las operaciones diarias. Tales programas pueden convertirse en parte de la planificación ante desastres.

LA COORDINACIÓN ES CRÍTICA

El limpiar una ciudad requiere una coordinación fuerte. Sin ella, pueden ser desperdiciados los recursos. La asistencia

puede superponerse. Una organización puede construir nuevos hogares para familias desplazadas, otra ONG otorga subsidios en efectivo a las mismas familias para reconstruir mientras que otras familias pueden no obtener ningún apoyo.

La coordinación es importante no sólo para el gobierno, sino también para la comunidad humanitaria. Aunque el sistema de clúster ha mejorado tremendamente la coordinación, sus limitaciones parecen magnificarse en los entornos urbanos

Al separar los sectores en clústeres, el desarrollo de un enfoque holístico para la recuperación es severamente cuestionado, y algunas cuestiones críticas, como la eliminación de los desechos, caen entre las grietas, debido a que ningún clúster tiene el mandato de abordar el asunto.

El sistema de clúster puede obstaculizar la recuperación de la vivienda porque requiere una coordinación estrecha entre los servicios de agua, saneamiento y familia. La coordinación a través de los actuales clústeres puede resultar en mayor eficiencia y capacidad para responder a las necesidades de las familias.

El sistema es todavía un trabajo en progreso y, a pesar de las deficiencias, juega un papel fundamental en la organización de actividades de reconstrucción después de un desastre.

Una coordinación razonable a pequeña escala logró entubar las aguas, construir tanques sépticos y proporcionar servicio eléctrico en Mandana, Sri Lanka, en cuestión de tres años. Una comunidad de 196 hogares fue construida con familias reasentadas tras el tsunami del Océano Índico de 2004.¹⁴ El gobierno accedió a proporcionar servicios completos, pero sólo después de que la comunidad fuera completada. Esto planteaba problemas para la construcción y las familias, conforme se trasladaban a sus nuevos hogares. Hábitat

para la Humanidad en Sri Lanka negoció con otras ONG el proporcionar pozos, tanques de agua y suministros de agua, y luego se unió a la asociación comunitaria y a un patrocinador corporativo en una campaña de cabildeo que abogó por la promesa del gobierno de proveer servicios completos.

TENENCIA SEGURA

La tenencia segura implica el título legal o de propiedad, o el derecho a ocupar la propiedad. El determinar o establecer la tenencia segura es un componente esencial de la vivienda para las personas de bajos ingresos; hayan sido afectadas o no por un desastre. Cuando la tenencia de la tierra no es segura, los residentes viven con el temor de desalojo, no pueden utilizar la propiedad para generar riqueza y, a menudo, se enorgullecen menos de sus hogares. Lo que la tenencia segura puede significar para las personas y la economía se demostró en Perú, después de que 1,2 millones de títulos de propiedad fueron distribuidos en 1996. La renovación de viviendas aumentó 68 por ciento en cuatro años.¹⁵

La inseguridad en la tenencia es común en los asentamientos informales de las zonas urbanas, donde las casas son añadidas conforme las personas se mudan a las ciudades, con la esperanza de una vida mejor. En muchos casos, los gobiernos no mantienen registros de venta de tierras y propiedades. A medida que las ciudades crecen, los datos pueden caducar o, simplemente, no existen. La ONU estima que sólo el 30 por ciento de la tierra en todo el mundo está registrado en un sistema formal.¹⁶

Después de un desastre, las agencias a menudo necesitan identificar y comprar tierras rápidamente para el reasentamiento. Las anomalías en el proceso legal para la compra de propiedades pueden frenar la recuperación.

La coordinación a nivel nacional: El caso de Aceh y Nias en Indonesia

Después de que un tsunami y un terremoto devastaran Indonesia en cuestión de seis meses, el gobierno indonesio estableció la Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Aceh-Nias, o BRR, una entidad gubernamental responsable de coordinar la recuperación de desastres. La BRR actuó como una central para la reconstrucción posdesastre, coordinando más de 20.000 proyectos que sumaron casi US\$7,2 mil millones, tras el tsunami del Océano Índico de diciembre de 2004 en Aceh y el terremoto de marzo de 2005 en Nias.

La agencia indonesia incluía representantes de todas las partes interesadas en el proceso de reconstrucción y trabajó desde oficinas cercanas a los desastres en Banda Aceh y Nias, y en Yakarta, la capital de Indonesia. Con un mandato para disolverse después de cuatro años, la agencia de desastres se fue gradualmente descentralizando, relevando la toma de decisiones y gestión a las autoridades locales en Aceh y Nias en 2009.

En Aceh y Nias, se necesitaron reemplazar 101.000 viviendas y reparar otras 95.000. Con un presupuesto de US\$976 millones prometidos por donantes y el gobierno de Indonesia, la agencia estimó que se podrían construir 200.000 viviendas. Los propietarios de viviendas serían compensados con base en la gravedad de los daños a su casa, con un tope de US\$3.000 por casa de 36 metros cuadrados.

La BRR proporcionó un fuerte liderazgo y mantuvo una estrecha relación de trabajo con los donantes internacionales, mientras trabajaba con los ministerios de gobierno para coordinar la planificación y gestión territorial. La agencia requirió que las organizaciones que construían casas proporcionaran un enfoque de desarrollo y diseño comunitario. La construcción de viviendas fue lenta al inicio, mientras la BRR ajustaba sus procedimientos, pero luego, más de 100.000 casas fueron construidas en tres años.

Fuentes:

Steinberg, Florian y Pieter Smidt (Eds). "Rebuilding Lives and Homes in Aceh and Nias, Indonesia." Urban Development Series. Banco Asiático de Desarrollo. 2002.

Fitzpatrick, Daniel y Zevenbergen, Jaap. "Addressing Land Issues after Natural Disasters: A Study of the Tsunami Disaster in Aceh, Indonesia." (Antecedentes) UN-HABITAT. Nairobi, Kenia. 2008. <http://www.glt.net/images/stories/downloads/addressing%20land%20issues%20after%20natural%20disasters%20Aceh%20case%20study%20Final%20Draft%20April%202008.pdf>.

Tenencia segura de la tierra en Haití

La tenencia segura de la tierra es uno de los mayores obstáculos para la reconstrucción de Puerto Príncipe. Las organizaciones que prestan asistencia de vivienda titubean entre invertir en tierras para nuevas viviendas o asistir directamente a las familias cuando no hay una prueba legal de la propiedad. El sistema de tenencia de tierras de Haití estaba plagado de problemas mucho antes de que el terremoto azotara Puerto Príncipe en 2010; sólo el 5 por ciento de los propietarios tenía título legal. Unos US\$5,2 mil millones en bienes raíces se mantienen de manera informal, lo cual equivale a cuatro veces los activos de todas las empresas operando legalmente en el país.

El inadecuado sistema de tenencia de tierras en Haití se deriva de una serie de dificultades, incluyendo la falta de capacidad del gobierno para rastrear la venta de tierras, que conduce a tener malos registros; costos inasequibles asociados al registro oficial de las tierras; falsificación de documentos, y falta de reconocimiento del sistema de tenencia de tierras gubernamental. Además, incluso antes del terremoto, el 40 por ciento de los haitianos carecían de los documentos de identificación necesarios para registrar sus tierras.

Aunque el Gobierno de Haití está trabajando hacia una solución, el problema ha llevado a muchas organizaciones a buscar métodos alternativos para prestar asistencia. Pero la mayoría de los residentes siguen reconstruyendo en terrenos inseguros, con el constante temor de desalojo.

Fuentes:
Commission Interimairre pour la Reconstruction d'Haiti. "Briefing Paper: Land Issues." 2011.

de Soto, Hernando. 2000. "The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else." New York: Basic Books.

UN-HABITAT, "Strategic Citywide Spatial Planning: A situational analysis of metropolitan Port-au-Prince, Haiti" 2010. <http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=3021&alt=1>. UN-HABITAT, "Strategic Citywide Spatial Planning: A situational analysis of metropolitan Port-au-Prince, Haiti" 2010. <http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=3021&alt=1>.

En Haití, el registro de tierras puede tardar hasta dos años, y no hay mecanismos para acelerar el proceso en caso de una emergencia. Tampoco hay un sistema para que el gobierno adquiera y transfiera tierras para que las agencias de reconstrucción puedan construir viviendas. Como resultado, los proyectos de reasentamiento grandes han sido retrasados, e incluso evitados.

Después de un desastre, los problemas de tenencia pueden incluir un mayor peligro de perder la casa o la tierra, apropiación de tierras, registros perdidos y problemas de herencia debido a las muertes. Las organizaciones de ayuda necesitan aprender cómo trabajar a pesar de estas dificultades, ya que la falta de tenencia segura se da en muchos países en vías de desarrollo.

La falta de tenencia segura es un tema que las personas de bajos ingresos no pueden olvidar. Para evitar un futuro desalojo o desplazamiento permanente, los residentes que no estén registrados pueden negarse a evacuar durante los desastres, arriesgando sus vidas en el intento de aferrarse a su tierra. Tal fue el caso tras el terremoto de 2003 en Bam, Irán, cuando los residentes permanecieron en sus propiedades, en lugar de trasladarse a alojamiento de emergencia y arriesgarse a perder su hogar.¹⁷

La tierra puede perderse después de los desastres mediante la migración rural-urbana y apropiación de tierras. En Sri Lanka, en 2004, "el tsunami proporcionó un pretexto para hacer desalojos, tomar tierras, planes de adquisición de tierras injustificados y otras medidas destinadas a impedir a los residentes sin hogar el regreso a sus hogares y tierras originales", relató el autor Scott Leckie.¹⁸ También mencionó que miles de residentes de bajos ingresos fueron injustamente desplazados de una zona prohibida para construcción a 100 metros de la costa, mientras que se hicieron

excepciones para resorts y promotores inmobiliarios adinerados.

Para evitar esa apropiación de tierras, la Agencia Nacional de Tierras en Indonesia prohibió todas las transferencias de tierras durante un tiempo después del tsunami de 2004. Se establecieron oficinas de administración de tierras en cada pueblo, para resolver las disputas fronterizas sobre las propiedades.¹⁹

Los registros de tierras del gobierno y personales pueden ser perdidos o destruidos durante un desastre. En Banda Aceh, Indonesia, los registros de propiedades fueron destruidos en su mayor parte.²⁰ Tras el huracán Katrina, 5.000 de 60.000 volúmenes de documentos sobre traspasos de propiedades e hipotecas tuvieron que ser liofilizados y recuperados después de ser dañados por las inundaciones.²¹

Los derechos de herencia a la tierra pueden ser ignorados en una situación posterior al desastre. Los huérfanos y las viudas son especialmente vulnerables a perder sus derechos sobre la tierra. En muchos países, la propiedad no es conjunta entre marido y mujer; sino que, cuando el esposo muere, la propiedad es heredada por un hermano o el hijo mayor. Eso sucedió después del terremoto de 2005 en Pakistán, a pesar de que allí las mujeres tienen derecho a la propiedad. Se siguió la costumbre en lugar del derecho, y muchas mujeres se quedaron sin tierras, mientras los parientes varones las heredaron y colectaron una compensación por parte del programa de socorro.²²

Aunque es importante aclarar los derechos sobre la tierra, también es importante ser flexible en los enfoques para su tenencia. Los gobiernos y las organizaciones comúnmente requieren prueba de tenencia de la tierra como una condición para la asistencia de vivienda

—esto excluye a quienes están más necesitados de ayuda. Los programas de asistencia de vivienda deben diseñarse para incluir a las poblaciones más vulnerables, independientemente de la condición de su tenencia de tierra.

Los gobiernos pueden reducir las barreras para el registro o la transferencia de títulos de propiedad después de un desastre. Nueva Orleans lo hizo al revisar sus leyes para transferir rápidamente propiedades a herederos, con el fin de que fueran elegibles para asistencia de vivienda. Cuando no existía un testamento, el heredero podía presentar una declaración jurada, con las firmas de otros herederos, donde él o ella era el legítimo dueño.

Algunos ven un desastre como una oportunidad para emprender un amplio proyecto de titulación, pero esto requiere tiempo y recursos que deben destinarse a necesidades más apremiantes. Como un paso provisional para resolver los asuntos de tenencia de la tierra, se pueden emitir documentos de propiedad transitorios en lugar de un título oficial. Un documento de propiedad transitorio mejorará la percepción de asegurar un título de propiedad, mientras que el gobierno intenta establecer una tenencia segura más formal con el tiempo.

El mapeo o la enumeración de la comunidad puede hacer que los mismos residentes se involucren en la identificación de quién posee tierras en su vecindario. Un equipo de residentes mapean la información acerca de cada parcela, así como otra información pertinente sobre los hogares, tales como: grado de daños a la propiedad, conexión a servicios esenciales, información demográfica y problemas de seguridad (para leer cómo esto se está haciendo en Haití, véase Simon-Pele, página 22).



“Reconstruir una ciudad después de un desastre es siempre confuso. Hay un montón de diferentes actores, diferentes niveles de gobierno, entidades de gobierno independientes, dueños de propiedades, asociaciones, empresas y organizaciones no gubernamentales”.

—Experto en recuperación ante desastres, Dr. Robert Olshansky

En la provincia central de Sichuan en China, Xie Ya Zhen y su esposo, Cheng De Bing, recogen ladrillos de entre los escombros de su casa anterior. Según cifras oficiales, el terremoto de magnitud 8,0 que sacudió la región en mayo de 2008 dejó sin vida a más de 69.000 personas. La limpieza y eliminación inmediata y eficiente de los escombros son un primer paso en la respuesta a desastres para asegurar una pronta reconstrucción.

© Hábitat para la Humanidad/Mikel Flamm

4

Plan de vivienda permanente

Cuando lo temporal se convierte en permanente

Los *Domiks*, o contenedores metálicos de automotores, fueron una solución de alojamiento temporal provista por los donantes internacionales para albergar a las personas desplazadas en Gyumri (entonces Leninakan), Armenia, después del terremoto de Spitak de 1988. Más de 20 años después del terremoto, las familias siguen viviendo en *domiks*, sin agua corriente y con poco aislamiento para protegerse de las temperaturas bajo cero del invierno. La USAID financió un programa que dio vales a los habitantes de *domiks* para comprar viviendas más permanentes; pero, a pesar del esfuerzo del programa por remover los *domiks*, una vez que la familia recibía un bono, los contenedores continuaron circulando en el mercado de la vivienda informal.

Fuente:

Banco Mundial. "Disaster Risk Reduction and Emergency Management in Armenia." Global Facility for Disaster Risk Reduction and Recovery: Armenia: Institutional Arrangements for Disaster Risk Management and Reduction. Banco Mundial, Región Europa y Asia Central. Washington, D.C. 2009. <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/12368>.

MANTENER EL ALOJAMIENTO TEMPORAL COMO ALGO TEMPORAL

Independientemente de cómo se vea, el alojamiento temporal debe ser exactamente eso: temporal. Al mismo tiempo, debe proporcionar acceso a los servicios básicos y los estándares del Proyecto Esfera en su manual, "Carta Humanitaria y Normas Mínimas para la Respuesta Humanitaria", disponible en sphereproject.org.

Las estructuras temporales tienen una tendencia a permanecer por mucho más tiempo de lo previsto. El flujo de la ayuda internacional para construir vivienda después de un desastre disminuye con el tiempo. Si no hay un plan a largo plazo para vivienda permanente, el alojamiento temporal se convertirá en permanente.

La respuesta de vivienda a menudo es compartimentada en tres etapas: emergencia, transitorio y permanente. Estas fases son artificiales, y se superponen o entremezclan. Las zonas urbanas, con densas y grandes poblaciones de residentes de bajos ingresos, inquilinos y migrantes, requieren una reorganización del enfoque que incluya a expertos que trabajen en la segunda y tercera etapa desde el comienzo. Muchas organizaciones que implementan esfuerzos de socorro se especializan en



la respuesta de emergencia y pueden no tener experiencia en la reconstrucción de vivienda a largo plazo o en planificación urbana, por ello los especialistas de vivienda y planificadores urbanos deberían participar en la respuesta desde el día después del desastre. La comunicación con especialistas de reconstrucción a largo plazo debe comenzar temprano en el proceso de recuperación, para que las ideas y la planificación con miras al refugio permanente puedan afectar las decisiones en cuanto a viviendas de emergencia y transitorias.

También es necesario tener más flexibilidad en el financiamiento. Un ejemplo de la restricción, es la inhabilidad de la Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Extranjero (USAID/OFDA), a financiar soluciones de reconstrucción permanente.

ALTERNATIVAS DE ALOJAMIENTO DE EMERGENCIA

En las zonas urbanas, el alojamiento de emergencia es difícil debido a la cantidad de personas desplazadas.

El refugio de emergencia en los entornos urbanos a menudo consiste en tiendas de campaña, que se organizan en los campamentos de las organizaciones humanitarias en un espacio abierto disponible, como parques o estadios. Además, las familias a menudo establecen campamentos improvisados de tamaño variable, con lonas y otros materiales que distribuyen las agencias de ayuda o que las mismas familias adquieren. Los campamentos de cualquier tipo son costosos de mantener, y las condiciones tienden a deteriorarse con el tiempo. La seguridad, especialmente para las mujeres, es difícil de imponer.

El vivir en alojamiento de emergencia, tal como tiendas de campaña o bajo lonas de plástico en un campamento, no es

una solución a largo plazo. Pero si no se abordan los obstáculos para viviendas permanentes, (los problemas de tenencia de la tierra o la remoción de escombros) los campamentos de emergencias pueden convertirse en permanentes.

La reconstrucción siempre comienza el día después del desastre. El proporcionar materiales a las familias para reparar su casa original durante la fase de emergencia acelera su recuperación a largo plazo. Muchas organizaciones, Hábitat para la Humanidad Haití entre ellas, han tenido éxito entregando *kits de emergencia de alojamiento* (o simplemente *kits de emergencia* – baldes con juegos de herramientas para construir alojamiento de emergencia) a las víctimas del terremoto. Los kits proporcionan a las familias, recursos para hacer reparaciones en sus hogares o empezar a limpiar sus lotes.

Los kits de emergencia incluyen artículos útiles para la construcción, tales como baldes de cinco galones, lona plástica, cuerda sólida trenzada, cables eléctricos, clavos para techos, cinta adhesiva, guantes de cuero, máscaras, gafas de seguridad, martillos, palanca, cuchillos, cincel, alicates y sierra. Los kits de emergencia son un ejemplo de una solución a corto plazo que ayuda a las familias a iniciar su recuperación.

El refugio de emergencia con familias como huéspedes ofrece otra alternativa de autoayuda deseable para una comunidad golpeada por el desastre. Mientras haya espacio suficiente, el quedarse con personas conocidas, un familiar o un amigo, puede ayudar a que los sobrevivientes enfrenten y restauren su estilo de vida a como era antes del desastre. Por otra parte, una casa existente es un refugio más seguro y más cómodo que una carpa o lona.

Chuck Setchell, de la USAID/OFDA, llama a esta solución "refugio invisible"

porque es ignorada por la mayoría de las organizaciones humanitarias. Esta oficina proporcionó subsidios a las familias hospederas para que recibieran a las familias desplazadas tras el terremoto de Haití de 2010.

Las directrices que se preparan antes de un desastre pueden enlistar, apoyar y alentar a familias hospederas como una opción viable de alojamiento de emergencia. En muchos países, las poblaciones desplazadas ya confían en familiares y amigos para encontrar refugio después de un desastre. Los incentivos como los de la USAID/OFDA en Haití pueden ayudar a mantener esto como una opción de alojamiento de emergencia.

ALOJAMIENTOS TRANSITORIOS

Los alojamientos transitorios (*T-Shelters*) están diseñados para ser más seguros y cómodos, y ser ocupados por más tiempo que una tienda de campaña. Vienen en muchas formas y utilizan gran variedad de materiales de construcción. Los costos varían, pero a menudo los alojamientos transitorios cuestan más que las tiendas de campaña. Aun así, muchos organismos consideran que sus ventajas superan esa diferencia de costo. Los alojamientos transitorios soportan mejor las inclemencias del tiempo y pueden proporcionar más seguridad a las familias. También pueden diseñarse para actualizarse incrementalmente, transformándose a través del tiempo para formar parte de una vivienda permanente. El concepto de alojamiento transitorio no es nuevo. El Dr. Eugenie Birch, profesor de investigación urbana y planificación en la Universidad de Pennsylvania, cita el uso de casitas de marco de madera situadas en parques después del terremoto y de los incendios de San Francisco en 1906: “Las personas vivieron en [las casitas] durante semanas o meses, mientras la ciudad limpiaba escombros y restauraba

la infraestructura”. Cuando finalizó la limpieza, “la gente puso [las casitas] sobre ruedas y las trasladó a sus lotes, así vivieron en estas casitas mientras reconstruían sus viviendas”. Algunas de las casitas de madera originales todavía existen como un cobertizo, garaje o parte de una casa.

Los estudios han encontrado que las familias que viven en alojamientos transitorios durante su desplazamiento ven mayores beneficios en la recuperación a largo plazo. Las familias que recibieron alojamientos transitorios²³ después de la tormenta tropical de 1999 en el centro de Vietnam gastaron un tercio menos en costos de recuperación que las familias que no recibieron uno. Esto significó que las familias con alojamientos transitorios tenían más dinero para gastar en alimentos y enseres domésticos.²⁴

Sin embargo, los alojamientos transitorios pierden sus efectos positivos si se ocupan durante demasiado tiempo. Un análisis de impacto, iniciado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Cruz Roja de Holanda tras el tsunami en Aceh, Indonesia, reveló que el impacto social y económico positivo disminuía si los alojamientos transitorios permanecían mucho tiempo ocupados.²⁵

Algunos temen que el alojamiento transitorio no se mejore según lo planeado y, eventualmente, se convierta en asentamientos precarios. David Rivard, jefe de logística humanitaria de *Airline Ambassadors International*, dijo en un artículo a la revista *Time* que, “el alojamiento transitorio establece un precedente para construir edificios inseguros y comunidades inseguras”.²⁶

En Indonesia, Florian Steinberg, del Banco Asiático para el Desarrollo, recuerda que los opositores del alojamiento transitorio argumentaron que era “un desperdicio de recursos”, mientras que los partidarios

argumentaron que era necesario, dado el empeoramiento de las condiciones de las tiendas de campaña y la lentitud de la reconstrucción permanente.²⁷ Finalmente, se tomó la decisión de proporcionar alojamientos transitorios en Indonesia.

Los alojamientos transitorios se construyen, idealmente, cerca de la casa original de la familia, o lo suficientemente cerca para que las familias puedan hacer reparaciones o reconstruir su hogar original, mantener las relaciones con amigos y familiares, y ayudar a restaurar el vecindario. Sin embargo, esto es difícil en los densos paisajes urbanos, donde la vivienda es a menudo de varios pisos y multifamiliar, y escasea el espacio. Además, el lote original del residente podría estar cubierto de escombros o ser vulnerable ante futuros desastres.

A pesar de los desafíos por proporcionar alojamientos transitorios en las zonas urbanas, es la principal fuente de ayuda de vivienda de los Estados Unidos en Haití. A finales de junio de 2011, los proyectos financiados por la USAID/OFDA habían completado la construcción de más de 25.600 alojamientos transitorios a través de aliados, representando casi el 35 por ciento del alojamiento transitorio construido por la comunidad internacional.

Debido a la escasez de tierras y la complicada tenencia de tierras en Puerto Príncipe, las organizaciones no gubernamentales en Haití están construyendo principalmente alojamientos transitorios en nuevos asentamientos en las afueras de la ciudad, o en municipios de baja densidad.²⁸

Si un sitio de alojamientos transitorios en las afueras de la ciudad se convierte en permanente, los residentes necesitarán transporte, educación y cuidados de salud para hacer la transición a un nuevo vecindario. Se debe tener mucho cuidado para evitar que los sitios se conviertan en

asentamientos precarios.

Aunque el alojamiento transitorio ofrece beneficios, nunca debería ser la única respuesta de refugio en las zonas urbanas. Por el contrario, las organizaciones humanitarias podrían reparar viviendas existentes y proveer asistencia técnica a los residentes, para ayudarles a reconstruir sus casas.



Alojamientos transitorios (*T-Shelters*) de Hábitat para la Humanidad

Hábitat para la Humanidad ha tenido éxito construyendo alojamientos transitorios donde la tierra esté disponible, tanto en la comunidad de Simon Pelé en Puerto Príncipe, como en municipios más pequeños fuera de la capital, entre otros, Léogâne y Cabaret. Los alojamientos transitorios de Hábitat tienen un marco de madera, paredes de madera contrachapada, una base de concreto perimetral y un techo de hierro galvanizado corrugado. Todos los refugios de Hábitat incluyen características que los hacen resistentes a los efectos de futuros huracanes y terremotos.



ESTUDIO DE CASO:

Construyendo comunidad en Simon-Pelé

EMPODERAMIENTO DE UNA COMUNIDAD URBANA TRAS EL DESASTRE

En la comunidad de Simon-Pelé en Puerto Príncipe, Haití, un paso fundamental hacia la reconstrucción tras el terremoto de 2010 ha sido trabajar como vecindario para identificar las necesidades prioritarias. Inspirada por la metodología de enumeración de base comunitaria, desarrollada por la organización Shack/Slum Dwellers International, en octubre de 2010 Hábitat para la Humanidad comenzó a ayudar a los residentes de Simon-Pelé a organizarse, con el fin de identificar, priorizar y actuar sobre sus necesidades.

Simon-Pelé es un vecindario informal o asentamiento de 23.000 personas, en el municipio de Delmas, ubicado dentro de la ciudad de Puerto Príncipe. Aunque Simon-Pelé no es reconocido oficialmente, los residentes del asentamiento densamente ocupado tienen tenencia segura de facto —el derecho legal protegido de ocupar la tierra. Como resultado del terremoto, sin embargo, al menos 8.000 de esos residentes viven ahora en uno de los ocho campamentos que rodean el vecindario.

Aunque este vecindario tiene una vibrante calle principal comercial y fuertes conexiones sociales, por sus orígenes informales carecen de agua, saneamiento, alcantarillas, letrinas, eliminación de desechos sólidos, alumbrado público y servicios sociales, como escuelas y parques infantiles. Muchas calles permanecen sin pavimentar. Las enfermedades como el cólera se extienden fácilmente y muy a menudo.

Las comunidades como Simon-Pelé presentan muchos desafíos, todos

ampliados por el terremoto. Las parcelas individuales son pequeñas e irregulares, y las casas han sido construidas por los residentes con materiales recuperados. Esto hace casi imposible poder reconstruir las estructuras desde cero. La alta densidad de la población y las estrechas calles suponen que las obras de vivienda e infraestructura repercuten en grupos de hogares, por lo que es difícil ayudar a un hogar a la vez. Lo principal es que los fuertes lazos sociales, creados por una historia compartida en el asentamiento informal y de medios de supervivencia, son significativos para desarrollar un proceso en el que todos los residentes puedan satisfacer sus necesidades en el tiempo. Los proyectos aislados, por el contrario, podrían crear división y celos.

Consciente de estos desafíos, Hábitat para la Humanidad Haití decidió apoyar un proceso de enumeración de base comunitaria, que ayudará a la comunidad a hacer un balance de sus recursos, priorizar sus necesidades y elaborar planes de acción para resolverlos. De esta manera, la comunidad podría empoderarse del proceso y demostrar su compromiso de trabajar en colaboración con el gobierno y las organizaciones no gubernamentales, y así atender sus necesidades. Aunque el proyecto está todavía en una etapa temprana, los equipos comunitarios han mapeado y enumerado 4.000 edificios y encuestado 6.000 hogares en Simon-Pelé.

La enumeración en Simon-Pelé se basa en un conjunto normalizado de preguntas, desarrollado por un grupo de trabajo del Comité Interministerial de Planificación Territorial (*Comité Interministeriel d'Aménagement Territoire*) de Haití. Esto garantiza que la información recopilada es

compatible con otras encuestas realizadas por otras organizaciones en el vecindario. El grupo de trabajo espera recopilar estas encuestas en toda la ciudad de Puerto Príncipe.

Curiosamente, la primera prioridad identificada por la enumeración de Simon-Pelé no fue la reparación o reconstrucción de vivienda, sino la necesidad de agua potable —ahora se construyen dos puntos de toma de agua para la comunidad. Se espera iniciar dos proyectos más en los próximos meses: alumbrado público (muy importante para la seguridad de los grupos de mujeres) y manejo de residuos sólidos.

Sin embargo, el proyecto Simon-Pelé está creando las bases para las intervenciones de vivienda, incluyendo mejoras en las casas existentes, para que sean resistentes a los terremotos; reparación y reconstrucción con partes nuevas de viviendas dañadas por el terremoto; y construcción de nuevas viviendas permanentes en terrenos disponibles. Hábitat Haití también está construyendo viviendas transitorias en o cerca de Simon-Pelé, y se ha aliado para quitar escombros con la organización *Community Housing Foundation International* (CHF Internacional).

No obstante, para Hábitat y la comunidad, las encuestas y los grupos de enfoque son herramientas para construir más viviendas en Simon-Pelé.

La metodología de enumeración está diseñada para reforzar la autoestima de la comunidad, crear una plataforma para el continuo compromiso con la comunidad en su conjunto, e iniciar la reconstrucción tras el terremoto, de manera que se base en las

capacidades comunitarias, físicas y sociales existentes.

Vilaire Syrin, de 29 años, un líder de equipo en la enumeración, ha vivido en la comunidad por 27 años y dice que el proceso ha impulsado su confianza y sus habilidades. La enumeración “es una de las mejores cosas que Hábitat ha hecho”, dijo. “Es el primer paso”.

Esto es particularmente importante en un vecindario cuyos residentes han sido estigmatizados durante mucho tiempo como residentes “ilegales” de la ciudad. La enumeración de Simon-Pelé también ha llamado la atención de la municipalidad de Delmas y otras ONG, de una manera positiva. Esto ayuda a atraer financiamiento y refuerza la aceptación del vecindario como parte integral del municipio (especialmente importante cuando se trata de regular la tenencia).

Desde la perspectiva de Hábitat, la enumeración de Simon-Pelé tiene muchas ventajas. La calidad de la información es mejor en un proceso de enumeración porque la gente tiende a compartir más y exagerar menos al hablar con los vecinos. Los datos más precisos y el mayor compromiso con la comunidad aumentan la eficiencia y eficacia del diseño del proyecto. Además, el grupo resultante de residentes locales capacitados y comprometidos sirve de levadura para la labor futura, ya sea en Simon-Pelé o en otros vecindarios que necesitan del proceso de enumeración.

Mésina Antoine, de 73 años, una vendedora minorista de carbón que vive en la comunidad con sus cuatro nietos, dice

que se ha sentido mejor en el vecindario después de los difíciles momentos que siguieron al terremoto, y ha comenzado a mirar hacia delante. “Ahora estoy orando para que mis nietos tengan un futuro mejor en un lugar seguro”, dijo.

A través de este proceso de desarrollo comunitario, el área tiene una masa crítica de residentes conscientes y empoderados, capaces de organizarse para el cambio; por lo que Simon-Pelé es un lugar mejor y más seguro para todos los niños de Haití.

—Ted Baumann, director, Programa Internacional de Vivienda, Hábitat para la Humanidad Internacional

Fuentes:

Colaboradores de Hábitat para la Humanidad Internacional.



5

Soluciones a largo plazo

EL COSTO DE DESCONOCER LA COMUNIDAD

El comprometerse con la comunidad puede ayudar a los arquitectos y planificadores a diseñar una vivienda adecuada. En Tamil Nadu, tras el tsunami del Océano Índico en 2004, una organización voluntaria privada no consultó con la comunidad al diseñar el vecindario. El resultado fue un diseño uniforme, tipo cuadrícula, y hogares que sólo eran lo suficientemente grandes como para que viviera en ellos una familia nuclear: mamá, papá, hijos e hijas. El diseño occidental condujo a un colapso de los sistemas de seguridad social, especialmente para los padres ancianos dependientes que anteriormente vivían con sus hijos adultos.³⁷

RECONSTRUIR CON EL RIESGO DE DESASTRES EN MENTE

Aunque no podemos prevenir catástrofes, podemos reducir la futura devastación a través de mejores técnicas de construcción, reglamentos de uso de la tierra y planes de respuesta a desastres. Después de un desastre, hay una oportunidad para corregir los errores del pasado y reconstruir una ciudad más segura.

La reducción del riesgo de desastres varía de una ciudad a otra, dependiendo de las circunstancias, pero todas las ciudades deben tener planes de mitigación para reducir los riesgos futuros. Los planes deben actualizarse con frecuencia e incorporarse a proyectos de mejoramiento del capital, planes de uso de la tierra y normas de construcción. Si no existen planes de mitigación de riesgo antes de un desastre, los gobiernos deberían tomar tiempo al comienzo del proceso de reconstrucción, para evaluar los efectos del desastre e identificar riesgos futuros. A continuación se mencionan varias áreas de reducción de riesgo a tener en cuenta.

Las normas de uso de la tierra, aunque impopulares y difíciles de hacer cumplir en las ciudades que crecen rápidamente en el mundo en vías de desarrollo, pueden impedir el desarrollo en terrenos peligrosos o delicados.

Los ecosistemas naturales desempeñan un papel en la regulación del riesgo de sequías e inundaciones pero, conforme la construcción invade zonas húmedas y planicies, la capacidad de absorber de forma natural las lluvias torrenciales se ve limitada. Tulsa, Oklahoma, se enfrentó a la construcción realizada en una zona de inundaciones al amortiguar la ciudad del río Arkansas. El gobierno local compró casi 1.000 casas inundadas a los residentes que vivían a lo largo del río y las reemplazaron con estanques de retención para proteger la ciudad de futuras inundaciones.²⁹ Un

estudio reciente encontró que 360 millones de residentes urbanos en todo el mundo viven ahora en las zonas costeras de baja altitud, con una mayor exposición a oleadas por tormentas y ascensos del nivel del mar.³⁰

Los desastres, naturalmente, pueden evitar que las personas reconstruyan en zonas inseguras. Algunos vecindarios en Aceh quedaron cubiertos por el agua tras el tsunami de 2004, obligando a los residentes a trasladarse a zonas más seguras. Los escombros a lo largo de escarpadas laderas de las montañas, tras el terremoto de Haití, han impedido que las personas reconstruyan en laderas peligrosas. El amontonamiento de escombros en estos peligrosos sitios, para evitar que se construyan futuras edificaciones, ha sido una solución inteligente y práctica sugerida por la ODA en Puerto Príncipe.

El desarrollar y reforzar las técnicas de construcción puede reducir el impacto de los terremotos y salvar vidas.

Después de que los edificios colapsaron y mataron a 17.000 personas e hirieron a 40.000 durante el terremoto de 1999 en Mármara (Izmit), Turquía actualizó sus códigos y procedimientos de construcción para exigir a todos los edificios cumplir estándares de construcción para edificaciones resistentes a los terremotos.³¹

Los contratistas pueden no ser conscientes de que algunas técnicas de ahorro tendrán como resultado un edificio inseguro; esto hace que los programas de capacitación sean una parte vital de la mitigación. Los edificios se derrumbaron en el terremoto de Spitak en 1999 en Armenia, porque los trabajadores de la construcción cortaron las vigas de acero demasiado cortas, al tratar de ahorrar dinero. En Haití, los contratistas suelen utilizar muy poca arena en su mezcla de fabricación de ladrillos, causando que los ladrillos se desmoronen fácilmente.

Después del terremoto en Haití, la USAID/ OFDA y el Banco Mundial financiaron un manual de capacitación para la construcción y reparación de los edificios no diseñados por la ingeniería. Hábitat para la Humanidad y Pan American Development Foundation crearon un manual pictórico para el Ministerio de Obras Públicas, en francés y creole, que fue distribuido a las familias. Lamentablemente, no hay suficientes fondos para distribuir ampliamente los manuales.

Además de reducir el riesgo mediante la creación de regulaciones o restricciones de uso de la tierra, es importante reconstruir de manera sostenible.

Algunas ciudades se caracterizan por un crecimiento residencial extenso y desordenado, lo que hace difícil y costoso proporcionar infraestructura como agua o saneamiento. Un programa a gran escala ajustó el tamaño y la forma del lote en la ciudad india de Bhuj, donde las parcelas de los propietarios eran de formas irregulares, dificultando el acceso a los hogares por carretera o con tuberías de servicios. Tras de que el terremoto de Gujarat niveló la ciudad, los funcionarios utilizaron una herramienta llamada reajuste de tierra para redibujar las parcelas de propietarios, permitiendo espacio para la construcción de nuevos caminos, senderos y servicios antes de que se pudiera empezar a reconstruir.

El crecimiento vertical, en lugar de horizontal, puede ayudar a las ciudades a evitar futuros asentamientos en tierras costeras o laderas de montañas.

Después del terremoto de Kobe, funcionarios japoneses trasladaron a los residentes de casas de madera de baja densidad e inseguras y reconstruyeron edificios multifamiliares de alta densidad y resistentes a los terremotos. Esto estableció las bases para un patrón de construcción más sostenible, que también es menos vulnerable ante un terremoto futuro.

RECONSIDERAR EL DESARROLLO EN TERRENOS TOTALMENTE NUEVOS

Hay una tendencia en las situaciones posteriores a un desastre a pasar por alto lo que no es destruido.³³ Abrumados por la desesperación provocada después de un desastre y enfrentados a la enorme tarea de reconstrucción, los gobiernos tienden a mirar no lo que quedó dentro de la ciudad, pero lo que quedó fuera de las soluciones.

Una reacción inmediata puede ser desarrollar nuevos vecindarios o ciudades satelitales que estén limpias, intactas y sin los problemas que existían antes de la catástrofe.

La construcción de estas viviendas nuevas en tierras ociosas se conoce como desarrollo en terrenos totalmente nuevos. Estos proyectos en terrenos totalmente nuevos (*Greenfield projects*) son, a menudo, la opción preferida del gobierno en situaciones posteriores a los desastres. La construcción de casas nuevas para las familias desplazadas es visible y una opción atractiva para los gobiernos, trabajadores de socorro y donantes por igual, ya que todos están ansiosos por producir resultados rápidos después de un desastre.

Si bien el desarrollo de terrenos totalmente nuevos apela al deseo natural de poner orden al caos rápidamente, también es atractivo porque es manejable por los diseños de proyecto impulsados por expertos, la estricta responsabilidad financiera, y fomenta la participación del sector privado en la construcción. El desarrollo de terrenos totalmente nuevos también plantea graves riesgos financieros para los residentes, los gobiernos y las ONG, además del riesgo para el medio ambiente.

La consecuencia negativa más común de los proyectos de vivienda en terrenos totalmente nuevos se da en los medios de vida de los residentes. El desarrollo

de terrenos totalmente nuevos en el borde urbano separa a quienes fueron residentes urbanos de sus redes sociales, empleos y medios de transporte. Esto reduce los ingresos, aumenta el costo de la vida y perturba las redes de apoyo social esenciales. Las “comunidades” resultantes, a menudo, no son más que un grupo de casas aisladas y, con frecuencia, son insostenibles a largo plazo.

Los diseñadores del proyecto suelen subestimar los costos del desarrollo de terrenos totalmente nuevos al no incluir los gastos de capital o el mantenimiento de servicios esenciales; tales como volumen de agua y conexiones de servicios de saneamiento, o atención de la salud, educación, mercado, e instalaciones sociales y de transporte.³⁴ Incluso si estos gastos están incluidos, tales elementos dependen del futuro financiamiento del gobierno, que rara vez llega. Los fondos para apoyar el proyecto, por lo tanto, se necesitan durante años, hasta que las comunidades se adapten a su nuevo entorno y se restablezcan los medios de subsistencia previos al desastre.³⁵

Los proyectos también se oponen al ideal de contar con ciudades más compactas y eficientes. Los planes a gran escala para las ciudades después de un desastre pueden prever “corredores” integrados que crean densidad en torno a un nuevo proyecto en terrenos nuevos, pero estos planes a menudo no se materializan, y dejan a los nuevos asentamientos aislados y dependiendo de sistemas de transporte costosos y ecológicamente insostenibles, hacia el centro de la ciudad. Si el reasentamiento tiene que darse, debe hacerse todo lo posible para construir un relleno urbano o cerca del centro de la ciudad en una mayor densidad.

Debido a su imagen de alto perfil, estos proyectos suelen atraer a políticos y otras personas que desean que se les vea

recompensando a sus favorecidos electores. Esto puede desestabilizar a las ciudades políticamente —justo cuando más se necesita de estabilidad.

Si el desarrollo en terrenos totalmente nuevos y a la distancia es la única opción disponible, la comunidad resultante debe ser apoyada en el tiempo para que logre sostenibilidad económica, ambiental y social. Esto comienza con un compromiso significativo con la comunidad en todas las decisiones, con énfasis en mantener los lazos sociales existentes. Es de esperarse que los beneficiarios contribuyan con ayuda mutua, como mano de obra o ahorros para el proyecto, con mecanismos incorporados para incluir a hogares de bajos ingresos.

El diseño de un desarrollo en terrenos nuevos debe seguir las directrices de diseño establecidas en los documentos de planificación maestra de la ciudad. Si no existen documentos de planificación, el trazado y diseño deben ser coherentes con las áreas circundantes y evitar los patrones de desarrollo insostenible. El diseño de viviendas deberá ser culturalmente adaptable y utilizar materiales de construcción locales. Cuando los materiales de construcción son importados o desconocidos para la población local, es más difícil hacer futuras reparaciones y dar mantenimiento.³⁶

ALIANZAS COMUNITARIAS

El considerar un vecindario en su conjunto, en lugar de responder a una sola familia, es otro reto más después de un desastre urbano. Debido a la densidad de las ciudades, el trabajo en una casa afectará a las casas al lado o arriba. Por lo tanto, toda la comunidad debe participar en el diseño de programas de respuesta.

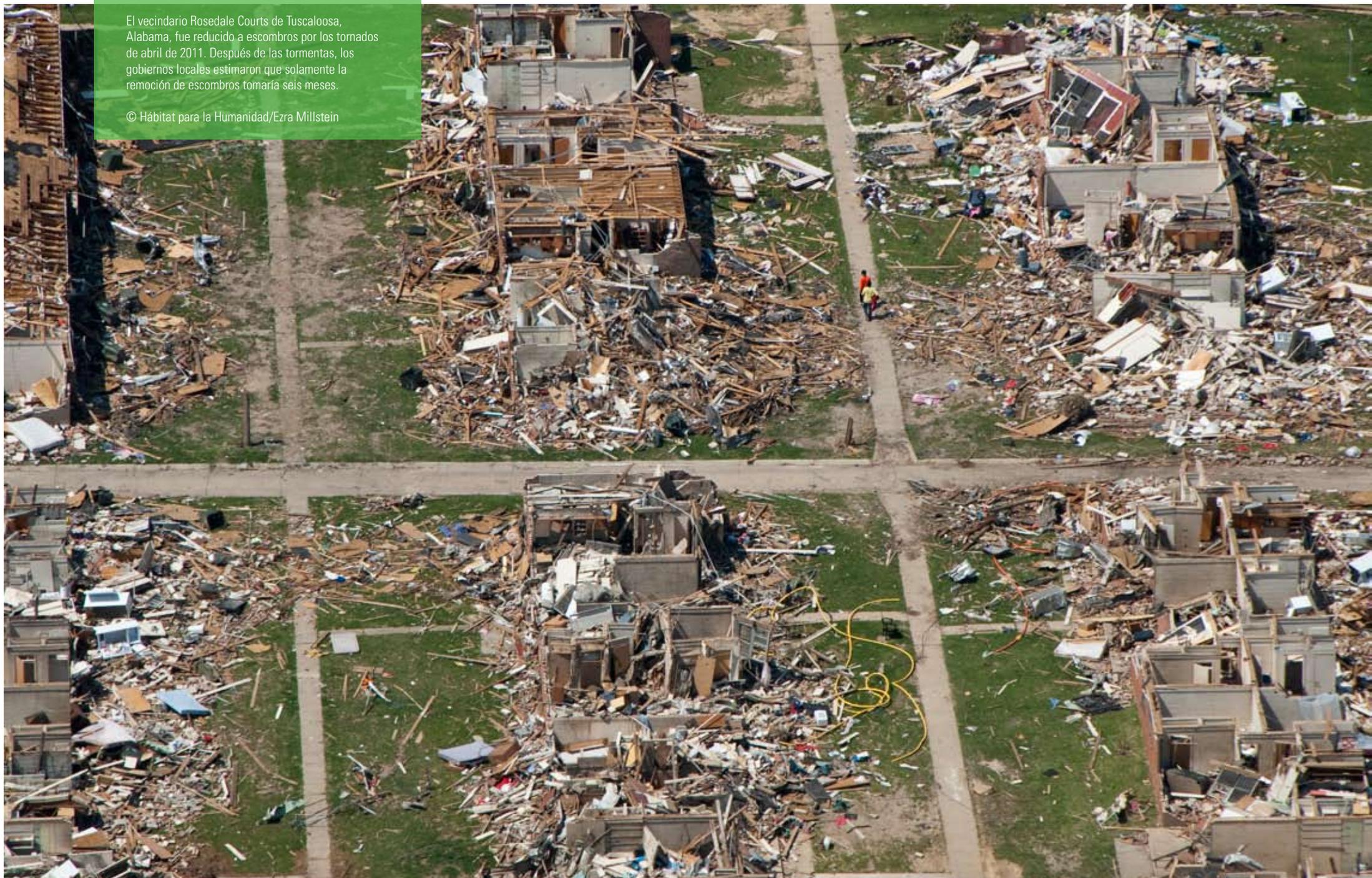
Tales programas necesitan un enfoque multifacético para reflejar la diversidad de las necesidades en los vecindarios urbanos.



En respuesta al ciclón Sidr, que azotó Bangladesh en 2007 y causó más de 3.400 muertes, los trabajadores en los Centros de Recursos Hábitat crean materiales de construcción, tales como pilotes de concreto, que pueden ser transportados a las zonas afectadas por el desastre. Además de los materiales de reconstrucción, estos centros de recursos pueden proporcionar puestos de trabajo y capacitación en técnicas de construcción.

El vecindario Rosedale Courts de Tuscaloosa, Alabama, fue reducido a escombros por los tornados de abril de 2011. Después de las tormentas, los gobiernos locales estimaron que solamente la remoción de escombros tomaría seis meses.

© Hábitat para la Humanidad/Ezra Millstein



Un enfoque adecuado puede incluir una mezcla de relleno urbano, reparaciones, alojamiento transitorio y asistencia técnica para un vecindario.

Por otra parte, una solución de vivienda puede necesitar intervención indirecta o incremental que se ocupe de todo lo que afecta a la capacidad del residente para construir o reconstruir un hogar. El enfoque de la recuperación está en llegar a tener una casa adecuada y segura; pero, para llegar allí, las familias necesitarán una fuente de ingresos, acceso a un contratista especializado, comprensión de las técnicas de construcción segura, conexiones de agua, un baño y electricidad, suministros de construcción asequibles, seguridad y alimentos suficientes para alimentar a la familia.

Los profesionales en vías de desarrollo comunitario son necesarios en esta fase, para que comprometan al vecindario en un proceso de planificación participativo. El mapeo o la enumeración comunitaria pueden diseñarse para evaluar los daños y tratar los asuntos de tenencia de la tierra, así como para identificar las necesidades de infraestructura, calidad de caminos o redes de drenaje, y el riesgo ante futuros desastres.

Así como se revitaliza el vecindario o se mejoran los programas de precarios, se debe diseñar con los residentes un menú de mejoras en todo el vecindario, para incluir elementos tales como: reparación de viviendas e infraestructura, mejoras de caminos y drenaje, mejoras en el acceso a puestos de trabajo, y legalización de la tenencia de la tierra.

Los representantes y miembros de la comunidad deberán participar íntimamente como tomadores de decisión en todas las etapas del proceso de recuperación. Como resultado, la comunidad se sentirá empoderada para tomar decisiones

sobre su propio futuro. Los canales abiertos de comunicación permiten a las organizaciones no gubernamentales diseñar soluciones de vivienda que incorporen las necesidades, los valores y la cultura de la comunidad.

Hábitat para la Humanidad, con el apoyo de académicos locales y el gobierno, está preparando mapas comunitarios para Simon-Pelé, un vecindario de Puerto Príncipe, que fue golpeado por el terremoto (véase página 22).

La comunidad puede retener influencia sobre los fondos de reconstrucción invertidos en su vecindario, a través de un proceso llamado “contratación comunitaria”, es decir, la contratación directa de la comunidad para ejecutar proyectos de obras públicas. Los miembros de la comunidad pueden participar en la gestión, el diseño, el costeo o la implementación del proyecto. Algunos ejemplos de este tipo de proyecto incluyen restauración de casas, limpieza de escombros, y reparación de caminos, senderos o sistemas de drenaje.

Un beneficio de la contratación comunitaria es que coloca fondos en la comunidad, en lugar de darlos a un contratista externo. Además, desarrolla habilidades dentro de la comunidad, que más tarde pueden utilizarse para generar ingresos para los desempleados. Lo más importante es que requiere de la participación y el compromiso de la comunidad, permitiendo que el programa sea más sostenible.

SERVICIOS DE ACCESO A LA VIVIENDA

Cuando los desastres afectan a las zonas urbanas del mundo en vías de desarrollo, producen una nueva capa de problemas de vivienda por encima de los problemas a largo plazo. Las familias que nunca tuvieron seguridad de la tenencia, ahora tienen ese problema además de la falta

de vivienda propia. Los habitantes de tugurios que lucharon para encontrar materiales baratos con los cuales construir una vivienda antes del desastre, ahora no tienen siquiera una fuente de materiales. Los constructores locales que podrían haber ayudado a los residentes de los asentamientos precarios a construir paredes sólidas en sus casas ilegales, ahora están trabajando para las ONG en proyectos mejor pagados.

En estas situaciones del mundo real, quienes trabajan para proporcionar vivienda no pueden ignorar las realidades de vivienda de bajos ingresos antes del desastre. No pasa nada mágico después de un desastre para mejorar los ingresos de los hogares o hacer más asequible la vivienda; sino todo lo contrario. Las ONG de vivienda, en consonancia con las emergentes mejores prácticas en manejo del mercado de emergencia, deben basar cualquier intervención en una sólida comprensión de cómo funcionó —o no funcionó— el proceso de viviendas asequibles antes del desastre, y tratar de ayudar a recuperar y mejorar el proceso, en lugar de aplicar nuevas alternativas temporales que una sociedad no puede sostener.

El núcleo de este enfoque se denomina servicios de acceso a la vivienda. Estos son servicios o productos impulsados por la demanda y diseñados para permitir que un hogar alcance un estándar adecuado de calidad de vivienda en tenencia segura, servicios básicos, y durabilidad del refugio y espacio; o haga mejoras relacionadas con la vivienda en seguridad, salud y medios de vida. Esencialmente, estos servicios incluyen identificar lo que las personas utilizan normalmente para conseguir vivienda adecuada e intervenir para restablecer el suministro de esas cosas rápidamente y —si es posible— de manera que mitigue futuros desastres.

El “impulsados por la demanda” simplemente significa que los hogares priorizan lo que es importante para la recuperación. Por ejemplo, los hogares podrían preferir madera y láminas para techo tratados, porque se pueden reutilizar e incorporarse en viviendas permanentes, aunque sean informales. Por otro lado, las lonas plásticas se deterioran rápidamente y son de poca utilidad más allá de la etapa inicial de socorro. La clave es escuchar lo que digan los hogares sobre lo que funciona para ellos.

Por supuesto, si un desastre es a tal escala que se destruyen todas las estructuras y los sistemas de mercado, como fue el caso en Banda Aceh, Indonesia, tras el tsunami de 2004, los sistemas de apoyo

CENTROS DE RECURSOS DE VIVIENDA

El modelo institucional de Hábitat para la Humanidad para proporcionar servicios de acceso a la vivienda es el Centro de Recursos de Vivienda. Los centros fueron introducidos para producir materiales de construcción tras las secuelas del tsunami del Océano Índico de 2004, pero el modelo evolucionó. Conforme el personal y las comunidades identificaron más necesidad, se ofrecieron más recursos y servicios. Los centros ahora están diseñados para llenar los vacíos en los sistemas de vivienda local, ofreciendo una gama completa de servicios de acceso a la vivienda. Este enfoque reconoce que muchas personas hacen mejoras de vivienda de forma incremental; y los centros proporcionan apoyo constante durante todo el proceso. Por ejemplo, Hábitat para la Humanidad Pakistán aprendió que los hogares no tenían el equipo para cortar material para techos fuertemente dañados tras el terremoto de 2005. En respuesta, los Centros de Recursos de Vivienda de Hábitat brindaron aserraderos móviles, para ayudar a los residentes a cortar el material y reutilizarlo en las reparaciones.

Los servicios de los Centros de Recursos pueden ser tangenciales a la construcción de una casa. Cuando el personal del centro en Sri Lanka entendió que las familias no podían pagar la reconstrucción de sus hogares porque sus barcos de pesca, que generaban sus ingresos, fueron destruidos en el tsunami, el centro ayudó a la comunidad a construir barcos nuevos.

El uso de materiales locales: las moreras de Tayikistán

Cada año, Tayikistán, un país en la cordillera del Pamir en Asia Central, experimenta más de 5.000 temblores y terremotos. En las aldeas más montañosas, los hogares no pueden resistir esas fuertes vibraciones. La destrucción causada por los desastres naturales exacerba la pobreza en el país, donde casi la mitad de la población vive con menos de US\$2 al día. Las familias tayikas no pueden costear los refuerzos de concreto para sus hogares.

Hábitat para la Humanidad Tayikistán, en colaboración con el Instituto de Sismología de Tayikistán, presentaron una tecnología de bajo costo que usa moreras para proporcionar mayor seguridad.

Las primeras 82 casas con tecnología de “moreras” fueron construidas en Rasht con apoyo de OXFAM. Las casas con estructura reforzada han sobrevivido a al menos dos terremotos.

Los árboles, cortados estacionalmente para cosechar capullos de seda, están ampliamente disponibles. Se unen en cuadrículas y se adhieren a las paredes usando yeso mezclado con paja y lana. Este diseño simple y asequible hace que los edificios sean más fuertes. Como resultado, se reduce significativamente el riesgo de quedar atrapado, herido o muerto en la casa durante un terremoto.

Otra ventaja de la tecnología es que no solo puede incluirse en una nueva construcción, sino que también puede agregarse a casas existentes. Es 30 por ciento más barata que las técnicas de refuerzo estándar. Si se aplica a una casa existente, esta tecnología puede reducir hasta cinco veces los costos de construcción.

—Katerina Bezgachina, gerente de relaciones públicas y medios de comunicación, oficina de área de Europa y Asia Central, Hábitat para la Humanidad Internacional



Los albañiles en Tayikistán refuerzan las paredes de barro con ramas de morera.

a la vivienda deben ser planeados como una continuación de una estrategia de alojamiento transitorio; por ello, es importante diseñar viviendas transitorias con ese futuro en mente.

Los servicios de acceso a la vivienda después de un desastre suelen involucrar capacitación o creación de capacidad a nivel de hogar o comunidad; mejorando el suministro y la calidad de los materiales de construcción de bajo costo; facilitando el acceso a constructores calificados; y ayudando con permisos legales, regulaciones y asuntos similares relacionados con la vivienda.

Aunque el concepto suena bastante simple, realmente plantea muchos desafíos. Los gobiernos pueden estar escépticos de que los residentes de bajos ingresos reconstruyan “chozas” u otros asentamientos precarios, y prefieren que la gente espere en campamentos por viviendas permanentes que quizás nunca lleguen. Los protocolos de donantes y ONG podrían no reconocer el valor de las intervenciones simples y locales involucradas en los servicios de acceso. Y los hogares afectados pueden verse tentados a esperar un “mejor trato”, en lugar de reconstruir su vivienda anterior, especialmente cuando algunas organizaciones no gubernamentales proporcionan casas “gratis” a algunos hogares. En última instancia, proporcionar servicios de acceso a la vivienda es una estrategia sostenible y escalable, para satisfacer las necesidades de un gran número de hogares de bajos ingresos después de un desastre.

TRANSFERENCIAS DE DINERO EN EFECTIVO

No hay una solución para todo con respecto a las necesidades de vivienda después de un desastre urbano. Cada casa se ve afectada de manera diferente. Algunas familias necesitarán ladrillos y mortero

para reparar una pared; otras necesitarán un techo; y muchas tendrán que contratar a un contratista experimentado.

El dar a las familias subsidios de dinero en efectivo les permite tomar sus propias decisiones en cuanto a la reconstrucción, lo que redundará en una mayor satisfacción. Las transferencias directas de efectivo cierran la brecha de financiación que las familias necesitan para reparar sus viviendas. También se beneficia la economía local, mediante el aumento del poder adquisitivo en la localidad.

Los programas de transferencias monetarias tampoco pueden diseñarse para distribuir una cantidad igual a cada propietario, ni variar en función de las evaluaciones de daños o costo estimado de las reparaciones. Tras el terremoto de 2005 en Kashmir, funcionarios paquistaníes distribuyeron US\$2.900 a cada una de las 450.000 familias cuyas casas fueron destruidas, y US\$1.200 a cada una de las 110.000 familias cuyas casas presentaban daños reparables. El financiamiento adicional fue dado a los hogares con miembros de la familia fallecidos o heridos. Un total de 1,7 millones de familias recibieron fondos a través de un depósito directo en su cuenta de banco.³⁸

Un aspecto que a menudo es pasado por alto en el diseño de programas de transferencia de efectivo es la supervisión y el cumplimiento de las directrices de construcción segura. A fin de estirar los limitados recursos, los hogares podrán ser obligados a cortar esquinas y utilizar medidas de ahorro de dinero, como menos arena en las mezclas de cemento, lo que resulta en un mayor riesgo en caso de futuros terremotos. Los programas que transfieren dinero directamente a los residentes también deben proporcionar servicios de acceso a la vivienda, como capacitación para contratistas de construcción.

Para proporcionar supervisión, Pakistán desplegó equipos pequeños que brindaron asistencia técnica y capacitación en construcción de edificaciones seguras. Se desarrollaron directrices de construcción segura, basadas en las casas tradicionales de Pakistán. Como resultado, 90 por ciento de las 400.000 viviendas cumplieron con las directrices de construcción.³⁹

En algunos casos, las familias tienen poca experiencia en administrar la gran suma del subsidio en efectivo. El proporcionar asesoramiento en la administración del dinero o el ir liberando gradualmente las subvenciones conforme la construcción está más cerca de su finalización, puede ayudar a garantizar que el dinero sea utilizado con eficacia.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna (FICR) ha desarrollado un modelo que garantiza que los destinatarios gasten el dinero en la construcción de viviendas. La tarjeta de reparación y desarrollo (RED) fue utilizada en Chile por la FICR y la Cruz Roja chilena para ayudar a los residentes en el proceso de reconstrucción. Estas son tarjetas de débito que pueden usarse sólo para adquirir herramientas y materiales de construcción de una lista de proveedores especificados. Sin duda, esta opción requiere un nivel de sofisticación dentro de la infraestructura local para llevarse a cabo; no obstante, es una buena opción cuando es viable.

Las donaciones en efectivo pueden ser una herramienta útil de reconstrucción por sí mismas, pero funcionan mejor acompañadas de asistencia técnica, y coordinadas con programas de infraestructura, salud u otros programas de reconstrucción. En todos los casos, las ONG deben complementar los programas de transferencias monetarias con asistencia técnica.



La Parroquia de St. Bernard, justo en las afueras de la Parroquia de Orleans en Luisiana, fue uno de los sectores más afectados por el huracán Katrina en 2005. Aun cinco semanas después del huracán, ningún negocio había abierto sus puertas y la parroquia no tenía electricidad.

© Hábitat para la Humanidad/Brian Myrick

“Los sobrevivientes de desastres deben ser vistos de una nueva manera, y no deben considerarse simplemente como víctimas indefensas y dependientes; por el contrario, deben considerarse como agentes de cambio para la reconstrucción de sus vidas y comunidades”.

— Diane Archer y Somsook Boonyabancha, publicado en *Environment & Urbanization*, octubre de 2011



Olvidar lo obvio

MUJERES Y DESASTRES

Las mujeres desempeñan un importante papel en la recuperación ante desastres, debido a su rol tradicional de cuidar a los niños. Son esenciales para ayudar a la familia a sobrellevar la situación y volver a la normalidad. Sin embargo, las mujeres, especialmente aquellas en zonas urbanas, enfrentan más desafíos que los hombres después de un desastre, incluyendo violencia, inseguridad de tenencia de la tierra, y riesgo de ser ignoradas por los programas de asistencia ante desastres.

El vivir en alojamientos o situaciones de emergencia en los campamentos exacerba las tensiones y puede conducir a la violencia contra la mujer. Hay pruebas de que el abuso doméstico aumenta después de un desastre, junto con casos de violencia sexual, como la violación. Después del terremoto de Marmara de 1999 en Turquía, las denuncias de violencia doméstica aumentaron drásticamente.⁴⁰

Algunos factores que causan la violencia hacia la mujer después de un desastre incluyen el aumento del estrés, la tristeza, los sentimientos de impotencia, el trastorno por estrés postraumático y la escasez de provisiones básicas.⁴¹ Las redes de apoyo de amigos y familiares que proporcionaban protección antes de un desastre ya no existen.

El alojamiento transitorio deberá diseñarse con una perspectiva de género. Las medidas de seguridad se deben agregar al diseño de instalaciones comunales o materiales de vivienda. Se informó que algunas viviendas transitorias en Haití utilizaban una lona semitransparente para las paredes, permitiendo a los forasteros ver la sombra de las habitantes femeninas y provocando que las mujeres fueran más vulnerables a la intrusión de agresores sexuales.

Los grupos de mujeres incluidos en la enumeración de Simon-Pelé insistieron

en la importancia de instalar farolas en su vecindario por seguridad; esto es una prioridad que se habría perdido sin su voz. Todavía, las mujeres siguen sin estar representadas en los equipos de socorro o en el diseño de las políticas de reconstrucción. Las mujeres solteras o viudas tienden a permanecer en alojamiento de emergencia por mucho tiempo, y con el riesgo de que los programas de asistencia de desastres las excluyan.

LOS INQUILINOS SE QUEDAN REZAGADOS

Con frecuencia se pasa por alto a los inquilinos en los enfoques de reconstrucción de vivienda. Cuando se destruye la vivienda, los inquilinos dependen de la capacidad del propietario para restaurar la propiedad en alquiler. En la mayoría de los casos, los propietarios se enfrentan con la pérdida de sus hogares, esto hace que la reconstrucción de la propiedad en alquiler sea menos urgente para ellos.

La mayoría de los contratos de alquiler en los países en vías de desarrollo son informales y no reglamentados. No hay políticas que protejan los derechos de los inquilinos o que requieran que los propietarios realojen a los inquilinos desplazados por el desastre. Por ejemplo, los propietarios en Granada utilizaron al huracán Iván como excusa para librarse de los arrendatarios de bajos ingresos.⁴²

La vivienda de alquiler que sobrevive a un desastre aumentará en valor porque hay una oferta limitada. Dos años después del huracán Katrina, los precios de alquiler eran 46 por ciento más altos que los precios antes de la tormenta, debido a la disminución en la oferta.⁴³ La propiedad en alquiler que estaba intacta fue alquilada por socorristas o propietarios ricos que necesitaban un lugar temporal para quedarse mientras reconstruían sus hogares.

Una solución para las poblaciones que alquilan vivienda es estimular la economía y ofrecer incentivos a los inversionistas para que aumenten la oferta de alquiler con pequeñas donaciones o préstamos de vivienda.

Sin embargo, los programas de incentivos para la construcción de nuevas edificaciones deben dirigirse a la población que más lo necesite. En Nueva Orleans, un programa de crédito fiscal se dirigió a los propietarios que proporcionaban vivienda a una población de entre 50 y 60 por ciento por debajo del ingreso promedio. Se puso en el mercado un excedente de unidades dirigidas a este grupo poblacional, excluyendo a la población con niveles de ingresos aún más bajos.

Otro programa en Nueva Orleans ha intentado aumentar la oferta de alquiler a través del acceso a la financiación de propietarios de menor escala. Aunque sin éxito, el programa esperaba aumentar la oferta de alquiler de 10.000 a 18.000 unidades. Ya que el programa otorgaba el préstamo después de concluir la construcción, muchos pequeños propietarios no pudieron pagar los costos iniciales de la construcción. Como resultado, sólo la tercera parte de los 200 propietarios participantes al inicio lograron completar el programa.⁴⁴

Las unidades de alquiler construidas por el gobierno pueden ayudar a cerrar la brecha en la oferta de viviendas de alquiler después de un desastre, pero los gobiernos deben tener la capacidad y el compromiso de proporcionar servicios y mantenimiento a largo plazo. La participación del sector privado estimula el mercado para operar por cuenta propia y puede tener un mayor efecto a largo plazo. Un programa federal de los Estados Unidos ofrece a los residentes de bajos ingresos "vales de desastre", los cuales son estipendios para alquiler, pagados directamente al propietario

Aunque las mujeres son a menudo el centro vital para mantener a las familias unidas antes y después de los desastres, las necesidades de las madres y los niños (y de las mujeres en general) pueden pasarse por alto. Los inquilinos son también una gran parte de la vida urbana que necesita ayuda especial.

participante. Los inquilinos pueden escoger su unidad de alquiler en el mercado, y los vales complementan sus ingresos hasta que encuentran empleos.

Los programas de vales y estipendios de alquiler funcionan sólo cuando existe una oferta disponible de unidades de alquiler. En la mayoría de las situaciones de desastre, es necesario un enfoque doble para estimular la nueva construcción y la reparación de unidades de alquiler, así como para aumentar la capacidad de pago de los inquilinos. Hay pocos ejemplos de programas que estimulan correctamente al arrendatario y al propietario.

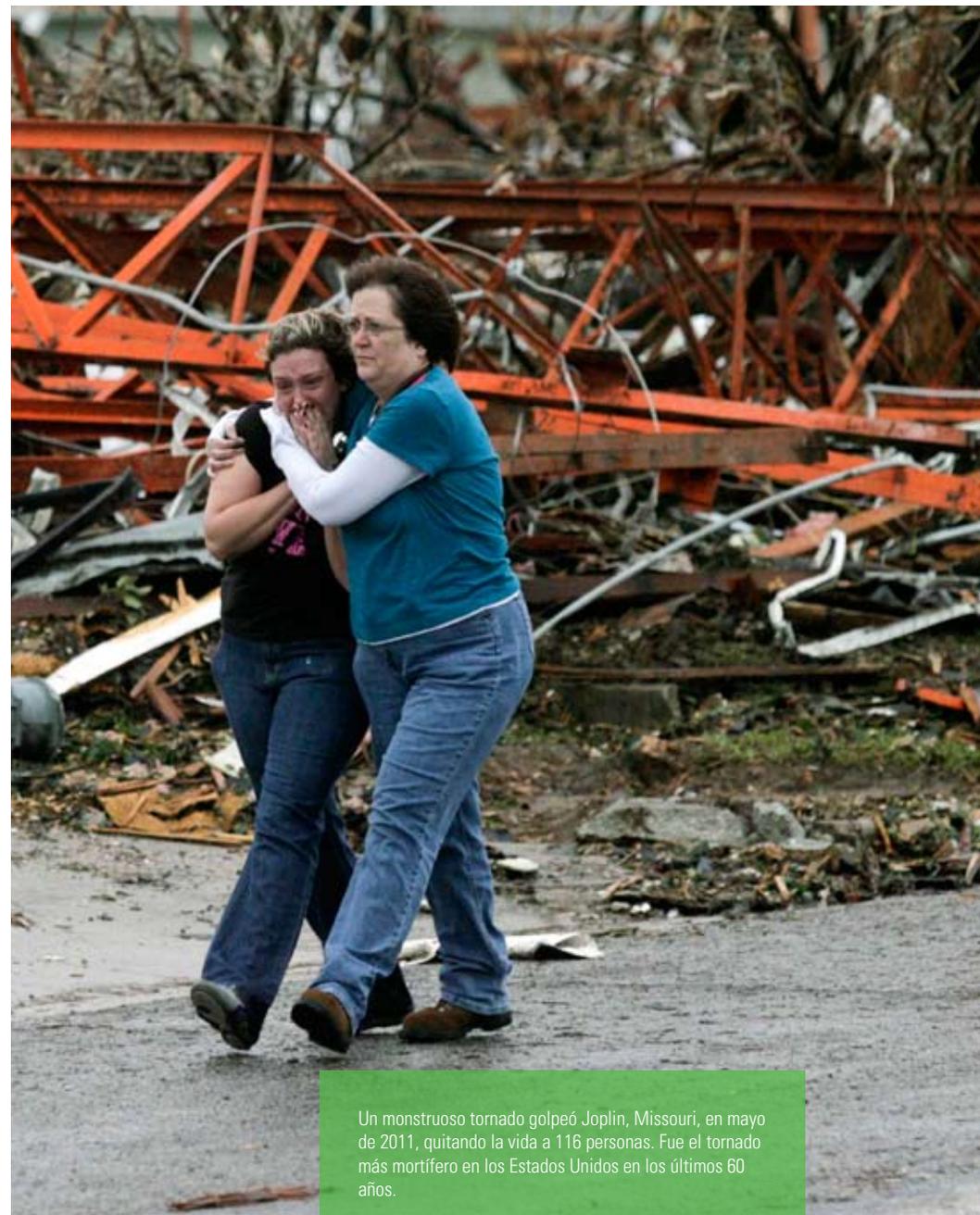
Tras el terremoto de Gujarat en 2001, los funcionarios indios en Bhuj diseñaron un programa que intentó abordar tanto la oferta como la demanda. Los propietarios eran elegibles para recibir un 60 por ciento adicional a su paquete de asistencia de vivienda para reconstruir viviendas de alquiler. Para ser elegible para recibir asistencia, los propietarios fueron obligados a alquilar a sus inquilinos originales por el mismo monto de alquiler previo a la tormenta, el cual ahora estaba muy por debajo del valor del mercado de alquileres. Lamentablemente, pocos inversionistas aprovecharon la oportunidad porque el paquete de asistencia era demasiado

bajo en comparación con el mayor valor de la tierra. Para complicar la situación, pocos inquilinos podían proporcionar las pruebas necesarias para volver a alquilar su propiedad antes de poder recibir el pequeño estipendio para alquiler. El programa nunca atrajo la participación de las ONG porque el proceso tardó demasiado.⁴⁵

En Haití, se presta asistencia a inquilinos y propietarios a través de un programa que proporciona un estipendio de US\$500 a inquilinos y un estipendio de US\$500 al propietario para realizar reparaciones. A cambio, el propietario está de acuerdo con que la familia pueda alquilar la propiedad durante tres años sin pago adicional. Cada familia recibió una subvención de \$250 para restablecer los medios de subsistencia. Es demasiado pronto para decir si el programa tendrá éxito. El realojar inquilinos después de un desastre necesita un doble enfoque para abordar la capacidad del inquilino de pagar y la del propietario para construir o reparar unidades de alquiler. Ya que se necesita tiempo para construir o reparar nuevas viviendas de alquiler, esto debe ser prioritario después del desastre.

“La vivienda es la piedra angular de la recuperación tras un desastre urbano. Es vital para la recuperación económica a largo plazo y para el restablecimiento de la dignidad humana en la vida cotidiana de los sobrevivientes del desastre. Igualmente vital es un compromiso de todos para repensar y redefinir cómo planificar antes y cómo responder después de los desastres urbanos, con el fin de reducir el impacto la próxima vez”.

— Kip A. Scheidler, director del Departamento Global de Respuesta a Desastres, Hábitat para la Humanidad Internacional



Un monstruoso tornado golpeó Joplin, Missouri, en mayo de 2011, quitando la vida a 116 personas. Fue el tornado más mortífero en los Estados Unidos en los últimos 60 años.

© REUTERS/Ed Zurga

7

Conclusión y recomendaciones

LECCIONES APRENDIDAS PARA EL PRÓXIMO DESASTRE URBANO

Un informe elaborado por el Comité de Emergencia de Desastres, ubicado en Gran Bretaña, predice cinco grandes desastres urbanos en los próximos 10 años. Con cada nuevo desastre, quienes responden deberían llegar a ser más sabios mediante técnicas innovadoras de aprendizaje y el desarrollo de nuevas estrategias. Hemos aprendido lecciones valiosas a expensas de Puerto Príncipe y otras ciudades devastadas por los desastres. Debemos aprender de la experiencia.

Los desastres urbanos nos han enseñado que:

- Construir casas nuevas para una familia a la vez, tiene poco impacto en las grandes ciudades.
- Escuchar atentamente a la comunidad y preguntar qué necesitan los vecinos para reconstruir sus casas permite asistir con base en las fortalezas y la sabiduría de las personas atrapadas en los desastres.
- Las mujeres deben ser incluidas para que la recuperación ante desastres tenga éxito.
- Proporcionar capacitación a los contratistas locales, procurando materiales de construcción asequibles; y ayudar a las familias en sus propios esfuerzos de reconstrucción y reparación, puede resultar más exitoso en el largo plazo.
- Los gobiernos deben establecer un plan desde el principio y dedicar recursos a toda la vivienda —desde el alojamiento temporal hasta una solución de vivienda permanente. Cuando el gobierno tiene poca capacidad para hacerlo por cuenta propia, la comunidad internacional debe trabajar junto con él para aumentar su capacidad, en lugar de trabajar en contra o alrededor del gobierno.

- El usar métodos de mapeo comunitario para establecer la propiedad de la tierra es un importante paso para proporcionar tenencia segura para las familias desplazadas e impulsar psicológicamente a la comunidad.
- Los inquilinos, que con frecuencia son pasados por alto en los programas de recuperación de la vivienda, deben ser incluidos.

Los desastres urbanos nos obligan a ser creativos, flexibles, persistentes —y a estar listos antes de que el próximo desastre nos golpee.

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 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.
- 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.

Abordar problemas de tenencia segura de la 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 segura deben identificarse e implementarse al inicio del proceso de reconstrucción. Si existen problemas de tenencia segura antes de un desastre, se deben usar enfoques flexibles, como la enumeración de la comunidad, para establecer la titularidad antes de reconstruir.

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 emergencia 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.



Anotaciones

Capítulo 1

1 El Banco Mundial y las Naciones Unidas elaboraron un informe que comparó proyecciones de población específicas de la ciudad y patrones geográficos de eventos riesgosos que se produjeron entre 1975 y 2007.

2 Banco Mundial y la ONU. "Natural Hazards, Unnatural Disasters: The Economics of Effective Prevention." Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial: Washington, DC, 2010.

3 Banco Mundial. "Urban and Local Government Strategy: A System of Cities". Washington, D.C., 2010.

4 Jimenez Diaz, Virginia. "Landslides in the squatter settlements of Caracas: towards a better understanding of causative factors". Environment and Urbanization 4.2, 1992. Páginas 80-89.

5 "After the Aftermath". Revista Miller-McCune, Dic. 29, 2009. El Centro de Investigación de Desastres de la Universidad de Delaware está dedicado a los aspectos de las ciencias sociales de los desastres. <http://www.udel.edu/DRC/>.

Capítulo 2

6 "La gestión y reducción de los desastres deben seguir siendo un elemento fundamental en el proceso de desarrollo para reducir la vulnerabilidad de las comunidades, especialmente aquellas expuestas a una amplia gama de peligros. Cuando las vulnerabilidades de la comunidad interactúan con los obstáculos del desarrollo, las oportunidades para reducir el riesgo de desastres pueden y deben ser identificadas. Nuestros planes y políticas experimentan una mejora continua para permitir una planificación local participativa con el fin de mitigar los impactos de los desastres en todos los sectores". — Jejomar C. Binay, vicepresidente del Consejo Coordinador de Vivienda y Desarrollo Urbano de Filipinas.

7 De una entrevista al Dr. Robert Olshansky, planificador urbano y experto en recuperación ante desastres de la Universidad de Illinois:

P: ¿Es la vivienda el ente organizador después de un desastre?

R: Creo que son los medios de vida. En primer lugar, las personas se mudan a las ciudades para tener un medio de subsistencia. Eso no cambia aunque haya un desastre. El verdadero problema después de un desastre es reactivar la economía de manera que beneficie a las personas de bajos ingresos.

Capítulo 3

8 Russrunner. "Recycling Rubble and Haiti Rebuilding Riddle". 2011. Thickculture: <http://thesocietypages.org/thickculture/2011/02/09/recycling-rubble-and-haiti-rebuilding-riddle/>.

9 El Comité Permanente entre Organismos (Inter-Agency Standing Committee —IASC) es un foro para fomentar la comunicación con respecto a coordinación, elaboración de políticas, mejores prácticas y toma de decisiones que involucra a las Naciones Unidas y a socios humanitarios de las Naciones Unidas. El Comité estableció el sistema de clústeres o grupos en 2005 para abordar las brechas críticas en la asistencia y protección para las personas afectadas por desastres. Existen 11 clústeres o grupos que abordan sectores como agua, saneamiento e higiene; salud; nutrición; alojamiento de emergencia; telecomunicaciones de emergencia; logística; recuperación temprana; coordinación y gestión de campamento; y protección.

10 "Pakistan: Rubble removal progress surpasses projected target". Informe de ReliefWeb. 6 de mayo, 2006. <http://reliefweb.int/node/207401>.

11 Earthquake Reconstruction & Rehabilitation Authority. "Moving Mountains: The Story of Debris Removal from the Earthquake-Hit City of Muzaffarabad, Pakistan". 2007. www.erra.pk/Reports/KMC/CaseStudies/Environment.pdf.

12 Auditoría de las actividades de "dinero por trabajo" de la USAID en Haití. Oficina del inspector general de los Estados Unidos. Informe de auditoría No. 1-521-10-009-P. Sept. 24, 2010. www.usaid.gov/oig/public/fy10rpts/1-521-10-009-p.pdf.

13 Jha, Abhas K., J. D. Barenstein, P.M. Phelps, D. Pittet, S. Sena. "Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters". Banco Mundial y GFDRR, Washington, D.C., 2010.

14 Jha, Abhas K., J. D. Barenstein, P.M. Phelps, D. Pittet, S. Sena. "Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters". Banco Mundial y GFDRR, Washington, D.C., 2010.

15 Banco Mundial y la ONU. "Natural Hazards, UnNatural Disasters: The Economics of Effective Prevention". Washington, D.C. 2010.

16 ONU-HABITAT. "Land and Natural Disaster: Guidance for Practitioners". Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas. Nairobi, Kenia. 2010.

17 Jha, Abhas K., J. D. Barenstein, P.M. Phelps, D. Pittet, S. Sena. "Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters". Banco Mundial y GFDRR, Washington, D.C., 2010.

18 Leckie, Scott. "The great land theft." Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (Centre on Housing Rights and Evictions — COHRE). 2005.

19 Fitzpatrick, Daniel y Zevenbergen, Jaap. "Addressing Land Issues after Natural Disasters: A Study of the Tsunami Disaster in Aceh, Indonesia." (Borrador) ONU-HABITAT. Nairobi, Kenia. 2008.

20 Reale, Andrea y John Handmer. "Land tenure, disasters and vulnerability". Desastres. 35(1). Páginas 160-182. Blackwell Publishing, Oxford, UK. 2010.

21 Stanfield, David. "The Challenges of Sudden Natural Disasters for Land Administration and Management: The Case of Hurricane Katrina in New Orleans". ONU-HABITAT. Nairobi, Kenia. 2008.

22 Reale, Andrea y John Handmer. "Land tenure, disasters and vulnerability". Revista Disasters. 35(1). Páginas 160-182. Blackwell Publishing, Oxford, Gran Bretaña. 2010.

Capítulo 4

23 Los alojamientos transitorios (T-Shelters o viviendas transitorias) se referían como "viviendas de arranque" y tenían una estructura de acero galvanizado, un sistema de techo metal, y un cimientado de concreto y acero reforzado con paredes de esterillas de bambú. Se construyeron aproximadamente 20.000 "viviendas de arranque" entre 1999 y 2001 por las Sociedades de la Cruz Roja <http://www.odihpn.org/report.asp?id=3026>.

24 Van Dijk, Simone y A. van Leersum. "Measuring the socio-economic impact of post-disaster shelter: experiences from two Red Cross programmes". Humanitarian Practice Network en ODI. No. 44, Sept. 2009. La Cruz Roja de Holanda y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja iniciaron un estudio a largo plazo de los programas de vivienda después de un desastre, en colaboración con la Universidad de Tecnología de Eindhoven en Holanda. El estudio analizó los programas de vivienda en Aceh, Indonesia, y Vietnam.

25 Van Dijk, Simone y A. van Leersum. "Measuring the socio-economic impact of post-disaster shelter: experiences from two Red Cross programmes". Humanitarian Practice Network en ODI. No. 44, Sept. 2009.

26 DDesvarieux, Jessica. "Haiti's Homeless: Is 'Transitional' Housing the Solution". Revista Time. Julio 2010. <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2004056,00.html>.

27 Steinberg, Florian y Pieter Smidt (Eds). "Rebuilding Lives and Homes in Aceh and Nias, Indonesia". Urban Development Series, Banco de Desarrollo Asiático. 2002.

28 Crawford, K. y E. Noden, L. Babister. "Coordination and the tenure puzzle in Haiti". Revista HPN Humanitarian Exchange. No. 48, Oct 2010, CARE Internacional, Gran Bretaña.

Capítulo 5

29 NADO Research Foundation. "Rebuilding Resilient Region: Integrating Economic Development Strategies, Sustainability Principles and Hazard Mitigation Planning". www.nado.org. 2011.

30 McGranahan, G. y D. Balk, B. Anderson. "Low coastal zone settlements". Revista Tiempo, No. 59. Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo y Center for International Earth Science Information Network de la Universidad de Columbia. 2006.

31 Banco Mundial y ONU. "Natural Hazards, UnNatural Disasters: The Economics of Effective Prevention". Washington, D.C. 2010.

32 Johnson, Laurie A. "Kobe and Northridge Reconstruction: A Look at Outcomes of Varying Public and Private housing Reconstruction Financing Models". Presentado en la Conferencia europea sobre Cambio Global y Manejo de Riesgo en Catástrofes: riesgos de terremoto en Europa, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA). Austria. 2000.

33 Alexander, David. "Natural Disasters." Routledge Taylor & Francis Group: Nueva York. 1993.

34 Jha, Abhas K., J.D. Barenstein, P.M. Phelps, D. Pittet, S. Sena. "Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters". Banco Mundial y GFDRR, Washington, D.C., 2010.

35 Jha, Abhas K., J.D. Barenstein, P.M. Phelps, D. Pittet, S. Sena. "Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters." Banco Mundial y GFDRR, Washington, D.C., 2010.

36 Barnestein, Jennifer Duyn. "Housing reconstruction in Tamil Nadu one year after the Tsunami." Escuela Universitaria Profesional de la Suiza Italiana. 2005.

37 Barnestein, Jennifer Duyn. "Housing reconstruction in Tamil Nadu one year after the Tsunami." Escuela Universitaria Profesional de la Suiza Italiana. 2005.

38 Jha, Abhas K., J.D. Barenstein, P.M. Phelps, D. Pittet, S. Sena. "Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters". Banco Mundial y GFDRR, Washington, D.C., 2010.

39 Jha, Abhas K., J.D. Barenstein, P.M. Phelps, D. Pittet, S. Sena. "Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters." Banco Mundial y GFDRR, Washington, D.C., 2010.

Capítulo 6

40 Grupo de Acción Conjunta contra la Violencia contra las Mujeres. "Joint Press Release Tsunami Disaster Gendered Aid is also Important". Jan. 15, 2005. Sitio web: <http://www.wao.org.my/news/20050101tsunami.htm>.

41 Organización Mundial de Salud. "Informe mundial sobre la violencia en el mundo". Eds Krug, E., Dahlberg, L, Mercy, J., Zwi, Anthony y Lozano, R. Geneva, Switzerland. 2002.

42 Barnes, Grenville y Gerald Riverstone. "Post-disaster Land Issues Case Study: Hurricane Ivan (2004) in Grenada". UN-HABITAT. 2008. <http://www.gltm.net/en/general/Post-disaster-land-case-studies.html>.

43 ONU-HABITAT. "Global Report on Human Settlement: Enhancing Urban Safety and Security." Naciones Unidas. Nairobi, Kenia. 2007.

44 Stanfield, David. "The Challenges of Sudden Natural Disasters for Land Administration and Management: The Case of Hurricane Katrina in New Orleans." ONU-HABITAT. Nairobi, Kenia. 2008.

45 Jha, Abhas K., J. D. Barenstein, P.M. Phelps, D. Pittet, S. Sena. "Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters." Banco Mundial y GFDRR, Washington, D.C., 2010.

46 Coalición Internacional de Vivienda. "Haiti Shelter Sector Assessment". Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 2011.

Hábitat para la Humanidad Internacional es una organización mundial de vivienda, cristiana y sin fines de lucro, que busca poner el amor de Dios en acción al unir a las personas para construir hogares, comunidades y esperanza. Desde 1976, Hábitat ha servido a más de 500.000 familias, dando la bienvenida a personas de todas las razas, religiones y nacionalidades a construir, rehabilitar o preservar casas; incidir en políticas habitacionales justas y equitativas; y proporcionar capacitación y acceso a recursos que ayuden a las familias a mejorar sus condiciones de vivienda.

Para obtener más información, donar o servir voluntariamente, por favor visite www.habitat.org, o bien, síganos en [facebook.com/habitatparalahumanidad](https://www.facebook.com/habitatparalahumanidad) o twitter.com/habitatlac, o únase a la comunidad del blog de Hábitat en habitatlacblog.com/.

HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD INTERNACIONAL

Jonathan Reckford
Director Ejecutivo

Liz Blake
Vicepresidenta de Promoción, Defensa e Incidencia Política, Consejo General y Relaciones Gubernamentales

Dan Petrie
Director Asociado de Relaciones Congresales

Arlene Corbin Lewis
Directora Asociada de Comunicación

ESCRITORES COLABORADORES
Kim Colopinto
Ted Baumann

INVESTIGADORA PRINCIPAL
Kim Colopinto

TRADUCCIÓN
Joselyne Hoffman

OFICINA DE RELACIONES GUBERNAMENTALES Y PDI (PROMOCIÓN, DEFENSA E INCIENCIA)

1424 K St. N.W., Suite 600
Washington, DC 20005
202-628-9171 fax 202-628-9169
HFHIAadvocacy@habitat.org

SEDE INTERNACIONAL

270 Peachtree St. N.W., Suite 1300
Atlanta, GA 30303 USA
800-HABITAT 229-924-6935

publicinfo@habitat.org habitat.org



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