

## B.4 Reflexión sobre la importancia de los asentamientos en la asistencia humanitaria para la provisión de albergues

Los desastres que afectan a zonas urbanas han impulsado la necesidad de abordar los “asentamientos” como un componente importante de la asistencia en casos de desastre. Pero las zonas urbanas son entornos físicos y sociales complejos, que aumentan considerablemente la complejidad de la respuesta humanitaria y la dificultad de la recuperación después del desastre. Los albergues y los asentamientos están inextricablemente relacionados entre sí y no pueden seguir tratándose como unidades o respuestas separadas: deben gestionarse como un componente único e indivisible de los programas.

El asentamiento es el marco y la plataforma (física y social) que establecen el espacio vital, y los albergues son uno de sus elementos. Hay muchos tipos de asentamientos: buenos y malos, grandes y pequeños, temporales y permanentes.

En esta reflexión no se pretende analizar las características y los matices de los diferentes tipos de asentamiento posibles. Lo que examinaremos aquí es la situación de una zona urbana, principalmente residencial, que ha quedado destruida, y los aspectos generales que deberían considerarse en una respuesta humanitaria eficaz para que ofrezca a la vez un buen espacio habitable y las premisas adecuadas para la recuperación y el crecimiento futuro.

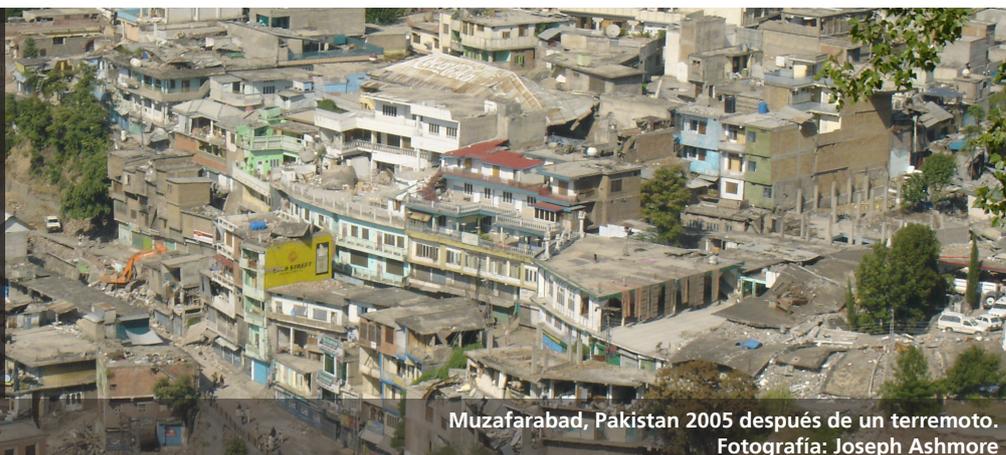
En un desastre importante, el primer desencadenante para actuar es el desplazamiento de las personas de su espacio vital y los problemas que acompañan ese desplazamiento. Aunque puede haber muchos objetivos intermedios, metas transitorias y situaciones temporales diferentes, la meta primordial y universal es que esas personas desplazadas puedan regresar cuanto antes a su espacio vital (asentamiento, vivienda, etc.) y a una situación en que la base de recursos de las familias y la base de servicios del asentamiento puedan sostener la recuperación de la comunidad con una asistencia externa mínima. Esta meta debe ser nuestro objetivo principal, y es el ingrediente necesario para la sostenibilidad y la resiliencia.

Hay tres factores importantes relacionados con el “espacio habitable” que deben tenerse en cuenta en los casos de desplazamiento. El primero es que una persona no comienza la “recuperación” hasta que no cuenta, como mínimo, con un entorno vital estabilizado, y no transitorio, que ofrezca un aliciente positivo para la vuelta a la normalidad. El segundo factor es que, en el contexto urbano, los asentamientos son más importantes que los albergues, porque son ellos los que determinan las condiciones y la viabilidad de la respuesta relativa a los albergues y las viviendas y las otras cualidades necesarias para la sostenibilidad y la resiliencia. En pocas palabras, si el asentamiento no arraiga o no es adecuado, la recuperación no puede comenzar y la construcción de viviendas dignas y permanentes no tendrá lugar. Básicamente, si falla el asentamiento, fallará la vivienda. A la inversa, si un asentamiento parte con buen pie, la creación de viviendas comenzará y se desarrollará probablemente por sí sola. El tercer factor es que los asentamientos urbanos suelen ser demasiado grandes para gestionarlos como un todo único. Por este motivo, el mejor enfoque es trabajar con unidades más pequeñas, o vecindarios. Los vecindarios son los elementos básicos de la recuperación urbana. Un desastre urbano mayor y aparentemente aplastante puede abordarse de manera eficaz ocupándose de un vecindario a la vez.

En el entorno urbano, los factores agravantes que adquieren una importancia especial en la dinámica de los albergues y los asentamientos son:

- **Los medios de sustento:** en las ciudades, las personas suelen tener un empleo que les proporciona los recursos necesarios para comprar alimentos y atender sus necesidades de servicios, de vivienda y de otro tipo. Si se las aleja de su vecindario, por lo general se las aleja también de su trabajo y su entorno de vida.
- **La densidad de población:** el espacio vital es mucho más controlado, confinado y limitado; los edificios están mucho más cerca unos de otros y

“...Los albergues y los asentamientos están inextricablemente relacionados entre sí y no pueden seguir tratándose como unidades o respuestas separadas...”



Muzafarabad, Pakistan 2005 después de un terremoto.  
Fotografía: Joseph Ashmore

“Un vecindario es un asentamiento en que existe una cercanía social de los habitantes en los aspectos compartidos de la vida”



Gonaïves (Haiti), 2008, tras una gran inundación  
Fotografía: Joseph Ashmore

se “afectan” mutuamente; el espacio habitable es vertical, más que horizontal; y las personas son más fácilmente inquilinos que propietarios. Todos estos factores dificultan el albergue y la recuperación.

- **Los conflictos por la tierra:** el uso de la tierra está más reglamentado; los servicios de urbanización (agua, electricidad, caminos, etc.) son esenciales y trascienden los límites de las propiedades; las actividades relacionadas con la tierra, particularmente la construcción, tienen que coordinarse y sincronizarse en muchos casos con las actividades análogas de los propietarios y usuarios de los terrenos circundantes.
- **Las cuestiones sociales:** las cuestiones políticas y económicas, los derechos sobre la tierra y la propiedad y los efectos interrelacionados de todos estos aspectos son importantes y pertinentes en el entorno urbano, y deben integrarse en los programas.
- **La pobreza:** las zonas urbanas suelen tener grandes concentraciones de familias empobrecidas que viven en viviendas de mala calidad, condiciones peligrosas y comunidades con escasos servicios e infraestructura, lo que crea poblaciones sumamente vulnerables y dificulta la prestación de asistencia.

### El vecindario como unidad operacional

Un vecindario es un asentamiento en que, además de un “territorio”, existe una cercanía social de los habitantes en los aspectos compartidos de la vida. Esa cercanía puede reflejar características económicas, físicas, culturales, étnicas, religiosas, políticas, administrativas y de otra índole. Es importante clasificar estos factores por orden de importancia en cada situación particular. El vecindario es, grosso modo, el equivalente urbano de la aldea en el entorno rural, pero mucho más complejo.

Todos los elementos necesarios del asentamiento (que se examinan a continuación) están interrelacionados e interconectados e interactúan entre sí, con el albergue o la vivienda como componente central. El enfoque del vecindario pasa a ser el mecanismo para optimizar todos los factores contrapuestos y crear una plataforma

transformadora que permita restablecer, y ojalá mejorar, el “espacio vital” de la población después del desastre. Vinculados a través de un plan urbano de emergencia, los vecindarios pueden ser la base para la recuperación en las zonas urbanas grandes o complicadas.

### Elements defining a neighbourhood

Lo que constituye un “vecindario”, a efectos de los albergues y asentamientos establecidos en el marco de la asistencia en casos de desastre, depende en primer lugar del contexto, y en segundo lugar de la necesidad de proporcionar un espacio vital seguro, funcional y apropiado, acorde con los principios humanitarios universales. No existe una “fórmula mágica” para definirlo (aunque por lo general hay factores “impulsores”). La especificación final del asentamiento es un proceso de optimización que definirá el vecindario y que puede entrañar la necesidad de equilibrar diferentes factores. El presente documento no explica cómo sopesar los factores, cómo determinar



“Un vecindario se define tanto por sus características físicas como por sus relaciones de afinidad.”

Fotografía: Joseph Ashmore

los elementos “impulsores” o cómo utilizar los atributos resultantes del vecindario en la función de diseño. Esos son temas para otros documentos. Además, el proceso diferirá según que se trate de operar en un vecindario ya existente o de crear uno nuevo. En esta reflexión, consideraremos la situación del trabajo en un vecindario ya existente.

El vecindario se define tanto por sus características físicas como por sus relaciones de afinidad. Los factores importantes para la determinación del vecindario a efectos de la respuesta en caso de desastre son los siguientes:

#### a) Características físicas

- El vecindario debería tener límites naturales/físicos razonablemente bien definidos y determinables.

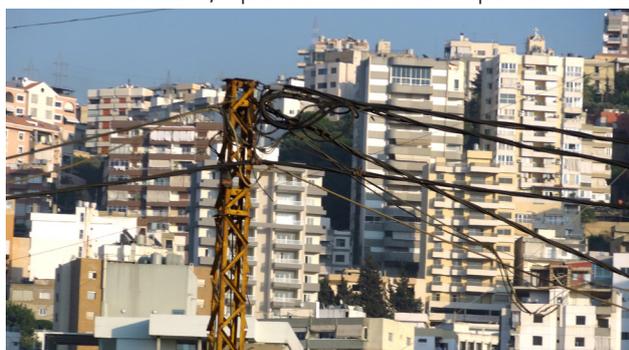
Los límites puede ser calles, vías férreas, etc.; tipos de edificio (residenciales o comerciales); elementos naturales (barrancos, cursos de agua, etc.); y/o requisitos legales (zonificación, política de uso de la tierra, etc.). Lo importante es que la zona determinada sea razonablemente compacta y pueda ser accesible a servicios sin una infraestructura física o social compleja, complicada o difícil.

- En la mayoría de los programas de albergue y asentamiento, el vecindario debería ser de carácter principalmente residencial, ya que el alojamiento es el objetivo fundamental de la respuesta humanitaria. En muchos casos, los vecindarios tendrán elementos empresariales o industriales u otros usos dominantes. Cuantos más elementos de este tipo se integren en el diseño del programa, tanto más complicada y conflictiva se volverá la situación. Debería procurarse encajar estos factores sin integrarlos como elementos principales. Si son importantes, esos elementos pueden tener que considerarse como parte de un componente de medios de sustento del programa.

#### b) Relaciones de afinidad

- El vecindario debe tener un grado razonable de cohesión social.

El requisito de la cohesión es necesario para la integración y participación de la comunidad en las funciones de diseño, planificación y ejecución del vecindario, que son factores importantes en



Un vecindario se define tanto por sus características físicas como por sus relaciones de afinidad.  
Fotografía: Joseph Ashmore

la programación participativa de los albergues y asentamientos.

- Debería prestarse gran atención a los vecindarios en que ya estén trabajando organizaciones compatibles (y también posibles asociados).

Todo programa de vecindario requerirá el uso de asistencia local para lograr su objetivo. A este respecto, el hecho de que existan organizaciones comunitarias disponibles y grupos dispuestos a interactuar con el programa puede ser muy útil.

#### c) Elementos y consideraciones mínimas

- Cartografía del terreno, cartografía de la ocupación social y derechos.

La cartografía y un proceso comunitario y participativo de determinación de los límites de las tierras son fundamentales para establecer correctamente los derechos sobre la tierra en el marco del proyecto, tener límites acordados para las parcelas antes de la demolición, y contar con una base para el diseño del asentamiento, especialmente para mejorar los caminos, los accesos a las viviendas, el drenaje y el uso de la tierra. El proceso de cartografía debe realizarse de manera que colme las lagunas existentes en el sistema de tenencia de la tierra del país y sea compatible con ese sistema y su evolución.

- Remoción de escombros, estabilización de la tierra y drenaje

La remoción de escombros es fundamental. Ni siquiera la respuesta de socorro puede comenzar eficazmente mientras no se hayan extraído los escombros, tanto menos la recuperación o el desarrollo. El drenaje es esencial porque determinará la calidad de las aguas pluviales (que influye en las inundaciones) y de los sistemas de aguas residuales (que influye en el saneamiento). El drenaje se vinculará a una topología mitigadora, lo que también es importante porque la mayoría de los lugares en que opera el personal de respuesta tienen terrenos peligrosos.

- Caminos y calles.

Los caminos y las calles deben ser uno de los primeros elementos del diseño, porque es difícil establecerlos en una fase posterior. Estos elementos tienen gran impacto en el drenaje, por lo que deben considerarse simultáneamente con los trabajos de topología del terreno y avenamiento. Los caminos y las calles son también importantes para la entrada y salida del vecindario en caso de emergencia y evacuación.

- Viabilidad económica y medios de sustento

Como se ha señalado, los medios de sustento son un elemento de importancia fundamental en los desastres urbanos, por lo que la respuesta debe tener en cuenta algunas consideraciones económicas mínimas, como la viabilidad económica a largo plazo de la ubicación del asentamiento y el contexto después del desastre.

LeGrand L. Malany, P.E. Asesor Independiente en Albergues y Asentamientos, USAID/OFDA.