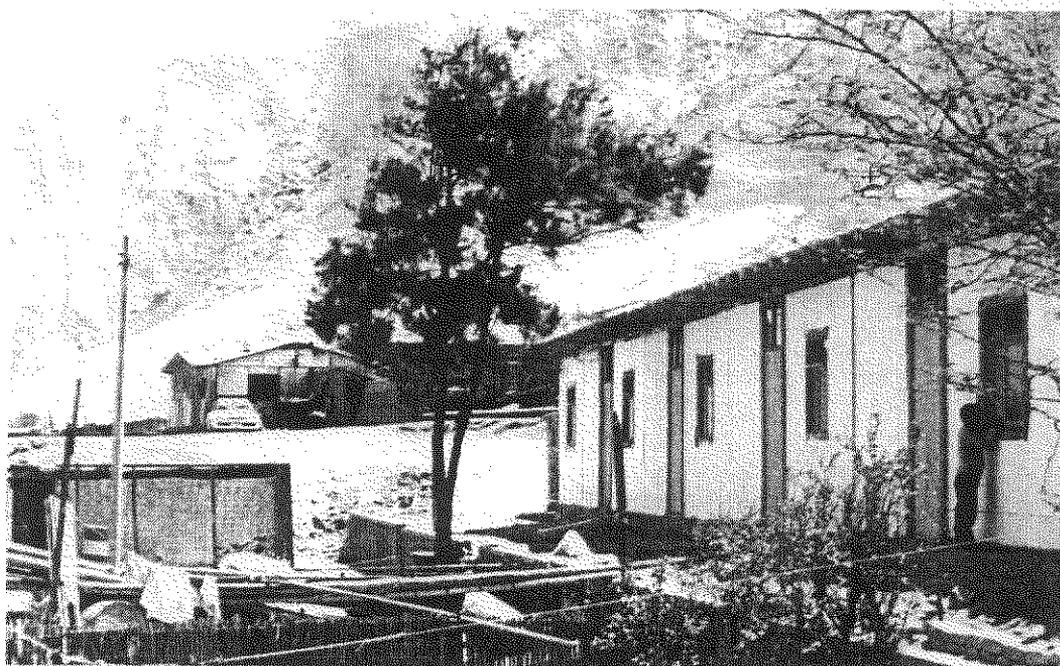


# Vulnerabilidad Física de los Asentamientos Humanos\*

Arq. Lenkiza Angulo Villarreal  
PREDES



El tema de la seguridad física ha estado ausente en los procesos de ocupación del suelo urbano. La prevención de los desastres ha tenido hasta hace muy poco, un interés marginal para los distintos actores del desarrollo local; de hecho para las poblaciones, ONGs y gobiernos locales, otros temas como los servicios urbanos básicos y la atención de necesidades sociales que tienen una expresión y manifestación cotidiana, han copado sus quehaceres.

La vastedad de los impactos producidos por el FEN y el área geográfica tan amplia comprometida, -recordemos que localidades de 18 departamentos, de los 24 que tiene el país, fueron afectadas de una u otra manera-, pusieron de relieve la gran incidencia de peligros naturales que tiene nuestro territorio, así como también la alta vulnerabilidad de nuestra sociedad y de sus asentamientos humanos.

\* El presente artículo forma parte del *Informe: El Habitat de las Ciudades en el Perú 1997-1998*, realizado y publicado por la Comisión Habitat en setiembre de 1998.

107,527 viviendas afectadas, que albergaban a 548,569 personas, 9,608 viviendas destruidas totalmente, 21,697 viviendas no habitables, 31,944 viviendas parcialmente destruidas y 44,278 viviendas afectadas levemente; constituye el balance de los daños causados por el FEN 97-98 en las viviendas y que fueron informados por el INEI (1). Todas esas viviendas afectadas lo fueron por dos factores, *por la precariedad constructiva de las viviendas, y/o por su inadecuada localización con respecto a los peligros naturales propios de cada zona* (2). lo cual revela también la incapacidad actual de nuestra sociedad para satisfacer adecuadamente las necesidades de vivienda de amplios sectores de la población.

Todo el conjunto de daños, representa la pérdida de la inversión que durante años y en muchos casos décadas, realizaron las familias por proveerse de vivienda y servicios, así como la pérdida de la inversión pública realizada por el Estado a través de sus organismos en la ejecución de infraestructura y equipamiento social. Es obvio que estos resultados constituyen freno u obstáculo a las aspiraciones de progreso de dichas poblaciones y a los avances de desarrollo logrados en esas localidades

*¿Por qué se produjo tanto daño y destrucción?, ¿Por qué los desastres crecientemente se producen e impactan en nuestras poblaciones?, ¿Han aumentado los peligros, o es que acaso, somos más vulnerables ahora?,* son preguntas elementales que sugiere toda esta situación, responderlas precisa de recordar que un desastre es el resultado de la coincidencia e interacción entre uno o más peligros naturales -ejem., inundaciones, aludes, terremotos, entre otros- y comunidades y entornos vulnerables a esos peligros naturales; de

hecho, la mayor incidencia de desastres, tiene su explicación en el incremento de las condiciones de vulnerabilidad de la gente, de su hábitat y de sus actividades.

Muchos de los últimos desastres han repercutido en zonas urbanas, en asentamientos económicamente débiles y altamente poblados, que concentran mayores elementos expuestos a riesgo, como son las personas, viviendas e infraestructura. Riesgos que son producidos por el mismo proceso de crecimiento y expansión de las ciudades, que ha provocado en muchos casos desequilibrios en los ecosistemas y procesos de degradación ambiental, que aumentan la intensidad de los desastres naturales y que muchas veces son la causa de que un peligro natural o un episodio climático extremo se convierta en un desastre, como sucede cuando las crecidas de los ríos se ven agravadas por la deforestación de las áreas ribereñas o por la obstrucción de cauces o canales, entre otros factores.

Las poblaciones urbanas, cada vez con mayor frecuencia se asientan en zonas de peligro, la creciente necesidad de vivienda, la elevada renta del suelo urbano y los escasos recursos de la población, junto con la incapacidad del Estado para regular un acceso menos diferenciado al suelo para atender las necesidades de desarrollo de las ciudades, originan la ocupación informal por parte de la población pobre, de tierras que resultan inapropiadas para construir viviendas - como son, las fajas marginales de los ríos, las terrazas inundables, las laderas inestables, los cauces de las quebradas, entre otros-, terrenos expuestos a peligros naturales y que constituye aparente solución para quienes no pueden acceder a otros espacios.

Las condiciones descritas antes, junto con las precarias condiciones ambientales y de vivienda en que habitan estas poblaciones, ha configurado un cuadro de alta vulnerabilidad a los desastres, que propicia que los que viven en condiciones de pobreza sean los más expuestos a los peligros y también los más afectados al producirse los desastres, pues son ellos quienes se instalan ilegalmente en zonas peligrosas, habitan en viviendas frágiles y precarias, y desarrollan actividades económicas informales. Los desastres revelan ser muy selectivos, los más pobres son los más vulnerables, En esto, hay un círculo vicioso que liga crecimiento urbano, precariedad ambiental, pobreza y vulnerabilidad a los desastres.

La vulnerabilidad urbana a los desastres se ha incrementado notablemente, y las causas de fondo las encontramos en las formas y modalidades como se produce la apropiación del suelo urbano y la expansión de las ciudades, en los procesos de marginalidad y segregación y pobreza urbanas que han caracterizado su desarrollo.

## COMO REDUCIR LA VULNERABILIDAD FISICA DE LOS ASENTAMIENTOS

*¿Cómo revertir esta situación?, ¿cómo corregir y prevenir a futuro?*, son preguntas ineludibles. Es claro que esto requiere intervenir sobre los procesos que crean y configuran la vulnerabilidad de los asentamientos y sus poblaciones, y ello requiere de decisiones técnicas, sino además y fundamentalmente, de decisiones políticas por parte del Estado, para actuar integralmente considerando las causas que están detrás de este problema.

Creemos que una manera de intervenir es regulando los procesos vinculados a la gestión del suelo urbano, los cuales deben incorporar enfoques y medidas preventivas que contribuyan a modificar progresivamente los niveles de vulnerabilidad física de nuestras poblaciones.

Procesos en los cuales deben incorporarse criterios de seguridad física y prevención de desastres son:

- a. El proceso de reconstrucción de las áreas afectadas por El Niño
- b. Los procesos actuales de formalización de la propiedad predial
- c. Los procesos futuros de ocupación del suelo.

### **a. El Proceso de Reconstrucción de las Areas Afectadas por El Niño**

\* Establecer de parte del Estado una *política de aliento o estímulo a la reubicación de las poblaciones en situación de riesgo*, en el marco del proceso de reconstrucción de las ciudades afectadas, lo que permitiría revertir la situación actual de esas poblaciones y reducir los riesgos de que en el futuro se vuelvan a producir estos daños. Reconstrucción con seguridad creemos que debe ser uno de los lemas que oriente este proceso.

\* Para hacer posible ésto es necesario articular la respuesta del Estado a través de la coordinación y confluencia de acciones de las instituciones públicas compe-

tentes, que permita vincular los procesos de reconstrucción de viviendas a procesos de reubicación de asentamientos, y referenciarlos además a planes de desarrollo integral de las ciudades donde la problemática de los riesgos y su prevención, esté considerada.

\* La identificación, delimitación y calificación de las áreas urbanas de mayor riesgo, la selección de las áreas y de las poblaciones a ser reubicadas, las formas en que el Estado intervendrá, el involucramiento y concertación con la población desde el inicio del proceso, son aspectos que deben ser adecuadamente manejados, conjugando los aspectos técnicos y sociales, de manera de dar viabilidad a las alternativas de reubicación, las que deben de tener condiciones socialmente aceptables para la población -propiedad del suelo, accesibilidad y servicios mínimos-.

\* La necesidad de que exista un compromiso real del Estado con todo el proceso, que se exprese a través de la acción de sus distintos organismos, sugiere la necesidad de implementar un *Programa Especial de Promoción a la Reubicación de Poblaciones con Riesgo Físico*, que conduzca el proceso, que coordine y articule la acción que en la reconstrucción vienen cumpliendo organismos públicos como, INADUR, COFOPRI, Banco de Materiales y Gobiernos Locales en las ciudades afectadas por El Niño, y haga posible también la participación de la propia población afectada. Programa que asegure el apoyo de los organismos del Estado en las fases sucesivas por las que pasan los procesos de reubicación hasta su consolidación.

\* Asignar e implementar un uso alternativo a las áreas que sean desalojadas como resultado de procesos de reubicación para evitar su nueva ocupación por otros pobladores; permitirá también evitar que se reproduzca en el futuro desastres similares o mayores a los producidos.

