
Enfoque Asociativo para la Reducción del Riesgo en Asentamientos Humanos

Ponencia preparada por: arq. Erik Vittrup C. – UNCHS(Hábitat

Plenaria 4: Compromiso Político, Sector Público y Nivel Local

Desde la Cumbre Mundial de la Ciudad, celebrada en Estambul en 1996, se ha contado con un nuevo instrumento para mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos; La Agenda Hábitat se constituyó en un compromiso entre gobiernos, para promover el concepto de una vivienda y segura y la noción de asentamientos sostenibles en un mundo cada vez más urbanizado. La Agenda Hábitat incluye un amplio conjunto de recomendaciones y sugerencias para poner su visión en práctica. Quisiera presentar en lo siguiente un ejemplo de su implementación en América Central.

1. La realidad, antes de los desastres en América Latina

1.1 Déficit estructural de vivienda

América Latina y el Caribe se caracterizan por el alto grado de urbanización de sus territorios. Más de 70%, de la población se concentra en las ciudades pequeñas, intermedias y las grandes conurbaciones metropolitanas – de hecho podemos hoy registrar más de 50 ciudades con más de un millón de habitantes y tres de las ciudades más grandes del mundo con más de 10 millones de habitantes. Sin embargo esta concentración de la población no ha permitido resolver las necesidades más básicas de las familias. Solo en América Central, con una población de 30 millones de personas, hay una demanda de más de 3 millones de viviendas y muchos más viven sin acceso a agua potable y condiciones mínimas para una vida saludable. En otras palabras, uno de cada dos personas viven en condiciones deficitarias y de pobreza. Los terrenos que una buena parte de esta población ocupa, se encuentra en tierras al margen del mercado formal de la propiedad raíz, en zonas ilegales e inapropiadas para ocupación humana, según los planificadores urbanos. Es decir en tierras no aptas para la construcción, muchas veces en zonas de alto riesgo como son los barrancos, laderas y riberas de los ríos, con suelos inestables sujetos a deslizamientos y derrumbes.

1.2 Capacidad de respuesta

América Latina y el Caribe son tal vez de los lugares en el mundo, en donde más exploración se ha realizado en la búsqueda de fórmulas mágicas para enfrentar este problema. A lo largo de los últimos veinte años hemos visto una avalancha de políticas y estrategias que van desde subsidios directos a las familias para la construcción de vivienda, pasando por sistemas de créditos blandos o mixtos, con toda clase de incentivos para fortalecer el ahorro privado, hasta fórmulas que faciliten al sector privado ofertar vivienda a los pobres. Se ha experimentado con tecnologías baratas, apropiadas, vernaculares, racionales, industrializados, de ayuda mutua pero todo en vano. Y se ha tratado por parte de gobiernos locales y entidades de planificación de intervenir en el mercado de tierra, con planes de ordenamiento territorial y planes maestros que regulen la ocupación del suelo.

1.4 Las tres premisas

Pero lamentablemente debemos ahora aceptar la realidad. Una realidad que se puede traducir en tres premisas. Son premisas que son buenas tener claro antes de continuar la discusión sobre las opciones de cómo enfrentar la situación que viven la población marginada en América Latina y el Caribe antes y después de un desastre “natural”.

- Primera Premisa: Los Gobiernos de América Latina nunca van a poder satisfacer las necesidades de vivienda de toda su población por sí mismas – sencillamente no disponen de los suficientes recursos para ello,
- Segunda premisa: El sector privado y el mercado formal no van a satisfacer la demanda de toda la población – no existe la demanda económicamente efectiva que haga rentable este mercado, y
- Tercera Premisa: La abrumadora mayoría de hogares están siendo y serán construidos por los pobres mismos.

A manera de conclusión preliminar podemos entonces sugerir que cualquier estrategia para construir un hogar y un hábitat seguro para la mayor cantidad de personas inevitablemente debe buscar formas de facilitar el papel protagónico y la participación de las comunidades populares en esta magna tarea.

2. El papel de las organizaciones comunales en la reducción del riesgo

2.1 Proyectos demostrativos/pilotos versos enfoques estratégicos

Hasta hace poco florecía – y en muchas mentes todavía prevalece – la noción de que la participación comunitaria solo se podía circunscribir a la inclusión de los pobres en la construcción de su entorno con su aporte de mano de obra. Pero abundan ya los ejemplos de buenas practicas en un sin fin de proyectos demostrativos y pilotos que han demostrado con toda claridad que el papel y la participación de los pobres puede (porque tiene sentido común y es necesario) y debe (porque es su derecho) abarcar todas las fases del desarrollo. En la base de datos de “Mejores Practicas” organizado por el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos abundan los ejemplos de casos exitosos con participación ciudadana en la construcción participativa de comunidades y ciudades seguras.

Sin embargo son pocos los países que han institucionalizado legalmente la participación comunitaria como un derecho y como una practica obligada en la formulación y gestión de políticas públicas de mejoramiento de las condiciones de vida donde la gente residen.

2.2 Los pobres formulando las políticas de mitigación

América Central se volcó, después del huracán Mitch, hacia un ejercicio sin precedentes de formulación de proyectos nacionales y regionales de reconstrucción. El lema era justamente que esta vez se debía incluir a todos los actores y en particular a la sociedad civil. Pero no es de sorprender que los actores por excelencia excluidos del proceso de formulacion de los planes, en la mayoría de los países, fueron justamente las organizaciones que representan la gente de quienes todos hablamos – la población más vulnerable ante los efectos de los desastres naturales. Los planes fueron preparados por

especialistas de la cooperación internacional, funcionarios profesionales de las instituciones públicas y de ONGs especializados sin mayor incidencia de una buena parte de las organizaciones populares existentes y con capacidad de propuesta.

Y las organizaciones populares han manifestado que este ejercicio los dejó aún mas relegados que antes, con menos oportunidad de incidencia – y eso es de preocuparse. A la luz de lo anterior, se ha constituir una amplia red de organizaciones comunitarias para la gestión del riesgo que agrupa a 17 organizaciones de primero y segundo grado en América Central quienes solo reivindican el derecho de ser partícipe en la planificación y la gestión del riesgo en las comunidades en una estrecha interacción con todas las demás iniciativas que impulsan los demás actores. Esta conferencia debería respaldar esta loable iniciativa como un ejemplo a seguir y como una forma de responder al derecho de participación ciudadana.

2.3 La participación comunitaria como un principio para el desarrollo

Los 9 mil millones de dólares que van a llegar a Centro América para la reconstrucción después del Mitch, no van a solucionar los problemas estructurales que conduce a que la población marginada vivan en condiciones de alto riesgo y de pobreza. Pero tampoco es el propósito de la colaboración de la comunidad internacional. El objetivo es potenciar un nuevo modelo de desarrollo sostenible y participativo que pueda ayudar a los ciudadanos buscar nuevos caminos para satisfacer el derecho de la población de un hábitat seguro también contra las inclemencias de la naturaleza.

3. Enfoques asociativos para enfrentar las amenazas de la naturaleza

3.1 La participación como criterio político y operativo

En las incipientes democracias del Continente, se esta gradualmente reconociendo la importancia de la participación ciudadana en el ejercicio de formulación y implementación de las políticas públicas. Por ejemplo: la reciente reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo enfatizó en la necesidad de que los planes de reconstrucción después del huracán Mitch, deberán estar arraigados en un consenso entre gobiernos y la sociedad civil. Es mas y a manera de ejemplo, Costa Rica pudo salvarse de mayores pérdidas de vidas humanas durante el huracán Mitch, por haber desarrollado de previo una estrategia de preparativos frente a los efectos de los desastres naturales basados en un amplio involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil y en particular de las organizaciones comunales.

3.2 Identificación de actores estratégicos

Pero recientes experiencias han demostrado que el concepto y las implicaciones de la “participación ciudadana” no se entienden por igual en todos los lugares. Esto incide marcadamente en la calidad de los resultados que se producen por las asociaciones entre actores de la ciudad. En términos gruesos se puede distinguir entre dos tipos de actores cuando nos referimos al desarrollo de asentamientos humanos:

- a) Actores Estratégicos (o actores políticos) y
- b) Actores Operativos (o intermediarios estratégicos)

Los Actores Estratégicos son aquellas organizaciones quienes operan sobre un territorio definido, responden a un mandato político y rinden cuentas a una base poblacional que hayan elegido democráticamente a sus representantes. Estos son típicamente Ministerios de Vivienda y Asentamientos Humanos o de Infraestructura, Gobiernos Locales (municipalidades) y Organizaciones de Base Comunal de diferentes tipos. Todos ellos comparten una responsabilidad por obligación y mandato de mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos.

Los Actores Operativos son aquellas organizaciones que apoyan a los anteriores bien sea por interés, mandato, obligación y/o voluntad. En este grupo se encuentra típicamente Organizaciones No Gubernamentales, las Naciones Unidas, Fundaciones, la empresa privada, la iglesia, universidades, instituciones públicas especializadas en provisión de servicios, la cooperación internacional y otros.

3.3 Construir confianza y establecer el clima para un diálogo positivo/propositivo

Si partimos de la anterior definición de actores, queda claro que la construcción de un marco asociativo entre los actores estratégicos; gobierno, municipio y organizaciones comunitarias, debe enfrentarse a un problema histórico de conflicto entre las partes que hay que afrontar antes de ser política- y operativamente viable. En América Central se ha avanzado en la construcción de la Alianza para la Gestión Participativa de Asentamientos Humanos, apoyado por el Proyecto CERCA del Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Esta alianza esta integrado por la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunales (FCOC), la Federación de Municipalidades del Istmo Centroamericano (FEMICA) y el Consejo Centroamericano de Ministros de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH).

La construcción de esta Alianza ha seguido un camino paciente de acercamiento entre las partes, desde 1997, pasando por la conformación de redes de capacitación y de comunicación entre los Asociados, consultas conjuntas en los países y dentro de cada sector a nivel regional para que ahora – a inicios de este año – convertirse en una plataforma política y estratégica de intervención en asentamientos humanos en la Sub-Región.

Fue justamente los infortunados hechos que produjo el huracán Mitch, que dinamizó esta Alianza y que hizo evidente la ventaja comparativa de un mecanismo asociativo de esta naturaleza para todas las partes. Se cuenta ahora con un programa estratégico de la Alianza que hace énfasis en tres ejes priorizados de manera conjunta por organizaciones

comunales, gobiernos locales y autoridades de vivienda y asentamientos humanos en los siete países de la sub-región:

- 1) Promover el acceso equitativo a la vivienda,
- 2) Fortalecer la Participación Comunitaria en el Desarrollo Local y
- 3) Reducir la Vulnerabilidad en Asentamientos Humanos ante la amenaza de Desastres naturales.

Son programas que traducidos en proyectos y acciones locales contemplan la activa participación de las partes en cada etapa de su ejecución... Como son (Ver Publicación)

Y que se esta ganando con este ejercicio? Tal vez estamos acercándonos a la construcción de una nueva normativa para la ciudad segura y el barrio seguro, basado en valores humanos como punto de entrada, para la elaboración de políticas nacionales, estrategias sectoriales y planes locales de prevención, de mitigación y de preparación ante las inevitables amenazas de la naturaleza.

Como apoyo a este tipo de practicas asociativas, el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos va a lanzar este año dos ambiciosas campañas globales alrededor de los temas de “Seguridad en la Tenencia” y “Gobernabilidad Urbana”. El Decenio nos servirá de inspiración y esperamos poder tener el mismo impacto y éxito como ha quedado demostrado en este evento.

Para que éste propósito se haga realidad, es imprescindible comenzar desde el inicio, seriamente a forjar las alianzas con la gente afectada en las comunidades y sus organizaciones, quienes al fin y al cabo constituyen el punto de partida y el punto de llegada de todos los aquí presentes.

Muchas gracias por su atención.

San José, Junio 2, 1999