

4.2 REUBICACIÓN DE ASENTAMIENTOS

PRINCIPIO: a pesar de que las intenciones de trasladar aldeas, ciudades y capitales vulnerables que corren riesgo a localidades seguras son frecuentes, esos planes rara vez son viables. Sin embargo, en el nivel local, un desastre revelará los emplazamientos más peligrosos (fallas sísmicas, zonas expuestas a inundaciones repetidas, etc.). Por ello, una reubicación parcial dentro de la misma ciudad o capital puede resultar posible y, al mismo tiempo, esencial

Destinatarios

- Sector privado: fabricantes/contratistas
- Profesionales: arquitectos/planificadores/ingenieros
- Administradores encargados de formular políticas: nivel nacional (terciario)
- Directores de proyectos de alojamiento/vivienda después de un desastre: nivel regional/provincial (secundario)

Fases en el tiempo

- Fase anterior al desastre — Mitigación/reducción de riesgos
- Fase 1 — Período de socorro inmediato (desde el desastre hasta el quinto día)
- Fase 2 — Período de rehabilitación (desde el quinto día hasta los tres meses)
- Fase 3 — Período de reconstrucción (a partir de los tres meses)

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS POLÍTICAS DE REUBICACIÓN

La experiencia indica que los gobiernos consideran con frecuencia la reubicación de asentamientos enteros como parte de su política de reconstrucción. La reubicación refleja normalmente el deseo de abandonar tierras excesivamente peligrosas. Puede ser también un intento de apartar a las personas de tierras ilegítimamente ocupadas (como los asentamientos de ocupantes sin título), o expresar un deseo político de cambio y de reforma.

FUNCIÓN DE LOS GRUPOS DE ASISTENCIA

Los grupos de asistencia adquieren con frecuencia parcelas fuera de la zona inmediata al desastre y construyen gran número de viviendas para los supervivientes. Se da a las familias la oportunidad de adquirir las viviendas y parcelas, siempre que puedan permitirse reembolsar préstamos.

PROBLEMAS DE LA REUBICACIÓN

1. La reubicación lejos de los centros urbanos está motivada en gran parte por la disponibilidad de tierras baratas (y, a menudo, poco aconsejables).
2. Las distancias al lugar de trabajo y el costo del transporte son causa de una reducción de los ingresos o de la pérdida de oportunidades de empleo.
3. Frecuentemente se carece de servicios urbanos (escuelas, hospitales, tiendas, mercados, etc.).

4. Los sistemas de servicios como agua, alcantarillado y electricidad son a menudo insuficientes o no existen, por falta de planificación y de preparación.
5. Pocos grupos de asistencia están dotados para hacer la planificación general de este tipo de aprovechamientos como parte de su administración del socorro. La situación empeora cuando las autoridades locales carecen también de planificadores, arquitectos, administradores y recursos de capital.
6. Si la situación económica y ambiental empeora más de lo soportable, la población vuelve a emigrar a sus emplazamientos y lugares de trabajo originales, dejando un vacío que se llena rápidamente con emigrantes del campo a la ciudad, combinándose así con los problemas de una urbanización incontrolada.
7. Se plantean problemas de incapacidad y dificultades para pagar oportunamente los plazos, creándose, por ejemplo, problemas de hacinamiento con objeto de obtener un alquiler adicional, con la consiguiente degradación ambiental y social.
8. Si los nuevos asentamientos se encuentran dentro de los límites administrativos de la ciudad afectada por el desastre, habrá que ampliar los servicios (agua, alcantarillado, electricidad, etc.). La demanda de nuevos servicios competirá con la necesidad de reparaciones y de reconstrucción dentro de la zona devastada, en perjuicio de la recuperación social y económica.
9. Los asentamientos creados fuera de los límites municipales subsisten en una especie de limbo, y ni las autoridades locales ni la regionales están dispuestas a sufragar los costos del desarrollo y del mantenimiento.

Directriz de política

10. En los países en desarrollo, los costos de la infraestructura urbana son sumamente elevados, y el costo *per capita* supera ampliamente la capacidad *per capita* para amortizar tales costos. El precio de la tierra dotada de servicios ha aumentado sin guardar proporción alguna con el costo de otros recursos y servicios, y especialmente en relación con los salarios.

Una respuesta frecuente de los gobiernos es la promesa de trasladar a los supervivientes a zonas nuevas, menos propensas a peligros. Pero los datos muestran claramente que esto es rara vez viable, por las siguientes razones:

1. La reconstrucción, especialmente de las viviendas, empieza normalmente con mucha rapidez después de un desastre.
2. La población no está dispuesta a abandonar las pautas establecidas de propiedad de la tierra.
3. Incluso en el caso de una catástrofe importante, es probable que sólo haya sido destruida una parte relativamente pequeña de la estructura urbana total. El costo de la reubicación superará ampliamente al de la reparación y reconstrucción.
4. Los intereses creados presionan normalmente para que se reconstruya y no se traslade.
5. A pesar de los efectos de un desastre, la población se resiste por naturaleza a apartarse de su vecindad familiar.

Una posibilidad distinta de la reubicación total es la reubicación selectiva de sectores de la comunidad lejos de los emplazamientos más peligrosos, pero dentro de la misma zona general. Pero hasta esta posibilidad puede resultar prohibitivamente costosa para el público y las autoridades locales. En cualquier caso, es más que probable que la tierra abandonada sea ocupada rápidamente por otros que, a su vez, correrán un riesgo, a causa de la enorme escasez de terrenos urbanos dotados de servicios y, especialmente de tierras que estén a una distancia razonable de los lugares de trabajo. En muchos países en desarrollo no hay una solución oficial para el dilema: quizá el único enfoque posible sea persuadir a las comunidades para que reduzcan su propia vulnerabilidad, mediante la educación pública sobre los efectos de los peligros naturales graves y las ventajas que pueden obtenerse de una reubicación parcial.

Hay cinco requisitos previos para la reubicación parcial con éxito:

El consentimiento de la comunidad afectada;

La disponibilidad de tierra segura a un costo que la comunidad pueda soportar;

La proximidad al empleo y los servicios sociales;

La facilitación de servicios en el nivel de la comunidad (cuando no en el familiar);

Servicios para la construcción de hogares, tal como se describen en el presente estudio.

4.3 TENENCIA Y APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA

PRINCIPIO: el éxito de la reconstrucción está estrechamente relacionado con la cuestión de la tenencia de la tierra, la política gubernamental del suelo y todos los aspectos de la planificación del aprovechamiento de la tierra y de la infraestructura

Destinatarios

- Sector privado: fabricantes/contratistas
- Profesionales: arquitectos/planificadores/ingenieros
- Administradores encargados de formular políticas: nivel nacional (terciario)
- Directores de proyectos de alojamiento/vivienda después de un desastre: nivel regional/provincial (secundario)

Fases en el tiempo

- Fase anterior al desastre — Mitigación/reducción de riesgos
- Fase 1 — Período de socorro inmediato (desde el desastre hasta el quinto día)
- Fase 2 — Período de rehabilitación (desde el quinto día hasta los tres meses)
- Fase 3 — Período de reconstrucción (a partir de los tres meses)

TIERRA Y POBLACIÓN

Las principales regiones del mundo expuestas a violentos fenómenos naturales (especialmente terremotos, tsunamis y ciclones tropicales) se extienden por las partes tropicales y subtropicales de África, Asia y América Latina. Esas regiones coinciden con zonas de rápido crecimiento de la población y rápida urbanización, y

son sumamente propensas a los desastres. Además, casi ningún país está totalmente a salvo de las inundaciones.

De hecho, el rápido crecimiento y extensión de la población en las zonas peligrosas es una cuestión que causa preocupación creciente y está contribuyendo con rapidez a aumentar el costo de los desastres en vidas perdidas y daños a los bienes y las inversiones. La

mayoría de los países en desarrollo duplican su población cada 20 ó 25 años (suponiendo una tasa de crecimiento de la población del 2 al 3%), mientras que la población urbana de esos países se duplica cada 12 a 15 años (suponiendo una tasa de crecimiento urbano del 4 al 7%). Igualmente significativa, y de importancia decisiva en las zonas expuestas a fenómenos naturales que pueden causar desastres, es la tasa de crecimiento de los barrios insalubres de personas de bajos ingresos y de los asentamientos de ocupantes sin título en torno a las grandes aglomeraciones urbanas.

La población de los barrios insalubres y de los asentamientos de ocupantes sin título crece aproximadamente al doble de la tasa urbana media. En los asentamientos de esa índole, la población se duplica cada cinco a siete años, y la densidad es normalmente muy alta. En muchos casos, familias enteras pueden ocupar una sola habitación. La densidad de la población urbana por kilómetro cuadrado, medida en los barrios insalubres y los asentamientos de ocupantes sin título, resulta todavía más reveladora. En las zonas de ocupantes sin título, las densidades pueden llegar a ser hasta de 100.000 personas por kilómetro cuadrado (Marruecos) y elevarse a 148.000 (India). Incluso las densidades medias de las zonas urbanas en su totalidad son suficientemente altas para causar preocupación en las zonas expuestas a terremotos, inundaciones o corrimientos de tierras. Los sectores más antiguos de algunas ciudades pueden llegar a tener de 20.000 a 60.000 personas por kilómetro cuadrado²⁴, aunque la densidad media de esas ciudades pueda ser de menos de 10.000 personas por kilómetro cuadrado. Densidades como éstas resultan tanto más críticas en las zonas peligrosas.

Sin embargo, no hay que subestimar el problema de la exposición al riesgo de desastres de las poblaciones rurales. Aunque la tasa de crecimiento de la población en las zonas rurales es normalmente más baja que la media nacional, a causa de la migración del campo a la ciudad, la escasez de tierra arable o aprovechada en muchos países en desarrollo, combinada con el hecho de que, por término medio, más del 70% de las poblaciones nacionales totales sigue siendo rural, puede crear riesgos importantes en las zonas expuestas a los fenómenos naturales. Las densidades de la población rural pueden sobrepasar las 1.000 personas por kilómetro cuadrado en zonas en donde la lluvia y las condiciones tropicales del suelo limitan la cantidad de tierra arable. Siempre que las poblaciones rurales son sedentarias (a diferencia de las nómadas o pastoriles) y se dedican a la agricultura en tierras peligrosas, el riesgo de un desastre considerable no puede desconocerse.

Los aumentos espectaculares del volumen, la distribución y la densidad de la población aumentan el riesgo de desastres; peligros naturales como las inundaciones por los terremotos o los ciclones tropicales no constituyen por sí mismos desastres hasta que se abaten sobre las vidas humanas y los bienes.

El terremoto de Guatemala de febrero de 1976 sirve para ilustrar lo universales y escasamente selectivos que pueden ser los desastres²⁵, al afectar con la misma inten-

sidad a las poblaciones rurales y a las urbanas. Más de 3,4 millones de personas, de un total de cinco millones (el 64%) se vieron afectadas por el terremoto. Más de un millón de personas quedaron sin hogar, y más de 222.000 viviendas fueron parcial o totalmente destruidas. Del 1.200.000 personas que quedaron sin hogar, 350.000 se encontraban en la mayor zona urbana del país, la ciudad de Guatemala. El resto pertenecía en gran parte a poblaciones rurales que vivían en pequeñas ciudades o aldeas, dispersas por toda la zona del terremoto. Los daños más importantes se produjeron en la vivienda. Las pérdidas en el sector privado (y, especialmente, en las viviendas para grupos de bajos ingresos) fueron dos veces y media superiores a las del sector público.

Hay dos posibilidades fundamentales para mitigar los desastres: la primera se orienta a apartar el desarrollo de las zonas peligrosas y dirigirlo hacia localidades más seguras; la segunda comprende medidas estructurales orientadas a resistir o desviar los efectos de los fenómenos naturales. La planificación general del aprovechamiento de la tierra es una disciplina que comenzó a principios del siglo xx en países industrializados con escasos recursos de tierras, como los Países Bajos, Dinamarca y la Gran Bretaña. Constituye un instrumento de planificación física que, desde entonces, ha tenido amplia aceptación en la mayoría de los países industrializados. Cuanto más centralizado es el sistema de gobierno, tanto más eficazmente se puede controlar el aprovechamiento de la tierra, normalmente porque su propiedad está limitada o estrictamente reglamentada. En las economías de mercado libre, los controles del aprovechamiento de la tierra son más complejos y las políticas más difíciles de aplicar, a causa de la elevada tasa de propiedad privada de la tierra y de las tirantes resultantes entre los intereses públicos y los privados.

En los países en desarrollo propensos a desastres, la planificación y el control del aprovechamiento de la tierra para la mitigación de desastres pueden actuar como un estímulo para una planificación general del aprovechamiento de la tierra, especialmente allí donde los desastres naturales se han convertido en un problema permanente de desarrollo por razón de su intensidad y de su frecuencia.

La planificación y el control del aprovechamiento de la tierra son factores esenciales para el crecimiento ordenado y seguro de los asentamientos humanos. Aunque en la mayoría de los países en desarrollo no hay una escasez inmediata de tierra bruta (sin aprovechar) para la expansión urbana, la tierra es, en definitiva, un recurso finito y sumamente costoso de aprovechar.

Se han estudiado otros métodos posibles, tratando de ampliar la infraestructura urbana y la vivienda en etapas planificadas y progresivas, con un fuerte apoyo en los recursos puramente locales, incluida la autoayuda. En las zonas propensas a desastres, una expansión urbana ordenada resulta prohibitiva a menos que se protejan contra los daños en todas las etapas de su desarrollo las inversiones en infraestructura, vivienda y otros servicios. Las medidas de control del aprovechamiento de la tierra no establecen sólo normas estáticas, como la función, la densidad y la ubicación, sino también dinámicas, como la tasa de desarrollo y de crecimiento.

Los principales elementos del aprovechamiento de la tierra pueden resumirse del siguiente modo:

²⁴ *Estudio mundial de la vivienda, 1974* (ST/ESA/30), Naciones Unidas, Nueva York, 1976. N.º de venta: S.75.IV.8.

²⁵ *Daños causados por el terremoto de Guatemala y sus repercusiones en el desarrollo económico y social del país* (CEPAL/MEX/76/Guat 1), febrero de 1976.