

Julián Salas, Guillermo Gómez y Belén Gesto

Algunas propuestas de habitabilidad básica para la reconstrucción de Haití

*Julián Salas Serrano (doctor en Ingeniería Industrial), Guillermo Gómez Megías (arquitecto) y Belén Gesto Barroso (arquitecto) forman parte del Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ICHaB), Grupo de Cooperación de la Universidad Politécnica de Madrid. El ICHaB trabaja en temas de cooperación, investigación y docencia en relación con la habitabilidad básica, e imparte los cursos de especialización de la Universidad Politécnica de Madrid sobre «Cooperación para el desarrollo en asentamientos humanos en el Tercer Mundo». Los autores de este estudio también lo son de los dos últimos libros del ICHaB: *Directrices de habitabilidad básica poscatástrofe para optimizar el tránsito de la emergencia al desarrollo progresivo en el área centroamericana*, resultado de un proyecto de investigación financiado por la Fundación Carolina (Madrid, 2006), y *Las 'tomas' de tierras urbanas en Latinoamérica hoy* (Madrid, Ministerio de Vivienda, 2010).*

*Julián Salas, director del ICHaB, es autor además de *Hábitat y cooperación en Latinoamérica. Centroamérica antes y después del 'Mitch'* (Cuadernos Bakeaz, 43) e *Introducción a la práctica de la evaluación de proyectos de cooperación* (Cuadernos Bakeaz, 52).*

Según los autores de este estudio, redactado en septiembre del 2010, la reconstrucción física de Haití mediante la ejecución de nuevos asentamientos humanos no puede retrasarse más. Es el momento de reconstruir, en primer lugar, las escuelas, los ambulatorios médicos y los hospitales (lo público siempre antes que lo privado); de reparar y poner en uso edificios dañados con patologías estructurales; de 'tumbar' las infraestructuras en ruina que los especialistas seleccionen; de reciclar los desechos acumulados en las calles, dado que las materias primas no son asequibles para buena parte de la población, sobre todo tras el seísmo. No se dan las condiciones ahora, ni se han dado en décadas pretéritas, para recomendar la construcción de «viviendas dignas» con fondos de la cooperación para el desarrollo.

Además de imposible de cumplir, sería paralizante para la población, y sin las haitianas y haitianos no hay desarrollo posible. Este trabajo propugna soluciones habitacionales en las que participen decenas de miles de haitianas (preferentemente, mujeres jefas de hogar), en procesos de autoconstrucción. No hay fórmulas mágicas, pero sí constancia internacional de que estos proyectos, cuando tienen en cuenta que la pobreza es heterogénea, multisectorial y participativa, obtienen mayores cotas de éxito. Hay que remontarse a las conclusiones de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I; Vancouver, 1976), que alertaban de la imposibilidad de paliar los tremendos déficits acumulados mediante políticas convencionales a base de «viviendas dignas para todos», y, más recientemente, a las contundentes aportaciones de Hábitat II (Estambul, 1996), plasmadas en una estrategia facilitadora en forma de políticas no convencionales de hábitat.

El estudio pretende llamar la atención sobre las potencialidades de una propuesta de habitabilidad básica para los 'sin cobijo' como alternativa plausible y realista a las diversas propuestas anunciadas por agentes de cooperación y ante las carencias de soluciones concretas del Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití (marzo 2010).

ÍNDICE

1. La habitabilidad básica en Haití antes del seísmo del 12 de enero del 2010	2	4. Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití	8
2. Daños del seísmo en la población y las infraestructuras	4	5. La habitabilidad básica como propuesta plausible	9
3. Propuestas del Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica en las primicias de la emergencia	5	6. Reflexiones finales	19
		Notas	19

En la década de los noventa los desastres de origen natural han causado en todo el mundo, según cálculos probablemente bajos, un promedio de 57.000 muertos y 211 millones de personas damnificadas cada año. Esto significa que en la pasada década [de los noventa], los desastres se cobraron 1.300 vidas por semana. Los últimos años de la década han sido muy dañinos: las inundaciones, los tifones y los huracanes de 1998 dejaron sin hogar a 335 millones de personas, el 5% de la población mundial. En 1999 los desastres causaron 132.077 muertos y 223 millones de personas damnificadas, y en el 2000, 20.045 muertos y 256 millones de damnificados. Los daños materiales también han sido muy elevados. A lo largo de este decenio han alcanzado unos 608.000 millones de dólares, lo que representa 1,2 veces el PIB español. Debido a que los daños están en directa relación con el grado de vulnerabilidad, los países en desarrollo soportan la mayor parte de los daños. En torno al 98% de las víctimas mortales de los desastres se producen en los países pobres. Los daños materiales del periodo 1985-1999 representaron el 2,5% del producto bruto de los países industrializados, y el 13,4% del producto bruto de los países en desarrollo.

José Antonio Sanahuja¹

1 La habitabilidad básica en Haití antes del seísmo del 12 de enero del 2010

La presentación concisa de datos cuantitativos fiables de la realidad de Haití antes del seísmo del 12 de enero del 2010 no resulta fácil: la información generada en el país es realmente escasa, más aún si se pretende reflejar la situación del

hábitat en sentido general, y prácticamente nula si la restringimos a lo que aquí denominaremos *habitabilidad básica*. Para tratar de paliar este escollo, presentamos un conjunto de datos cuantitativos que permiten acotar en parte la situación de necesidad extrema en la que se encontraba el país. Hemos centrado la búsqueda en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*,² que reúne la doble condición de proporcionar valores recientes sobre aspectos relacionados con la pobreza del país y sobre las carencias de dotaciones de habitabilidad.

Todos los datos del cuadro 1 se han tomado del citado informe del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), que analiza la situación de 177 países. De los 35 aspectos que se analizan pormenorizadamente en dicho informe se han seleccionado únicamente siete, que son los que se presentan en la primera columna. De los 177 países estudiados por el PNUD, se ha considerado pertinente ceñirse a tres: obviamente, Haití, que ocupaba en el año 2008 el lugar 146 en la clasificación según el índice de desarrollo humano (IDH); Islandia, que presentaba entonces el mayor IDH mundial, y España, en la posición 13 del IDH, para facilitar al lector posibles comparaciones con nuestra situación, sin duda, más cercana que la de un país como Islandia, que por el tamaño de su población puede calificarse como un caso muy singular.

De los valores recogidos en el cuadro 1 se derivan algunos comentarios que acotan la situación de los asentamientos humanos en Haití antes del seísmo:

- La posición 146 del total de 177 en el IDH, junto con los 1.663 dólares estadounidenses de producto interior bruto per cápita, y una desigualdad de ingresos y gastos que arroja un coeficiente de Gini extremadamente alto del 59,2, son tres datos suficientes para clasificar Haití como un país claramente prioritario como receptor de cooperación para el desarrollo.

Cuadro 1 Valores cuantitativos tomados del Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

Concepto y apartado cuantificado		País		
		Islandia	España	Haití
1. Índice de desarrollo humano (IDH)	Clasificación según el índice de desarrollo humano	1	13	146
	Valor del índice de desarrollo humano, 2005	0,968	0,949	0,529
	Esperanza de vida al nacer, 2005	81,5	80,5	59,6
	Tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (%), 2005	95,4	98,0	—
	PIB per cápita (paridad del poder adquisitivo en dólares 2005)	36.510	27.169	1.663
	Índice de esperanza de vida	0,941	0,925	0,575
	Índice de educación	0,978	0,987	0,542
	Índice del PIB	0,985	0,935	0,469
	Clasificación según el PIB per cápita (paridad del poder adquisitivo en dólares) menos clasificación según el IDH	4	11	2
2. Tendencias del índice de desarrollo humano	1990	0,918	0,896	0,472
	2000	0,947	0,932	—
	2005	0,968	0,949	0,529
3. Pobreza humana y de ingresos: países en desarrollo	Clasificación según el índice de pobreza humana (IPH-1)	—	—	74
	Valor del índice de pobreza humana (IPH-1) (%)	—	—	35,4
	Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años	—	—	21,4
	Población que no utiliza una fuente de agua mejorada (%), 2004	—	—	46
	Niños con peso inferior a la media para su edad (% menores de 5 años), 2005	—	—	17

(continúa)

	Población bajo el umbral de pobreza de ingresos, 1 dólar al día (%), 1990-2005	—	—	53,9
	Población bajo el umbral de pobreza de ingresos, 2 dólares al día (%), 1990-2005	—	—	78,0
	Población bajo el umbral de pobreza de ingresos, umbral de pobreza del país (%), 1990-2004	—	—	65,0
	Clasificación según el IPH-1 menos clasificación según la pobreza de ingresos	—	—	-13
5. Tendencias demográficas	Población total (millones), 1975	0,2	35,7	5,1
	Población total (millones), 2005	0,3	43,4	9,3
	Población total (millones), 2015	0,3	46,0	10,8
	Tasa anual de crecimiento demográfico (%), 2005-2015	0,8	0,6	1,5
	Población urbana (% del total), 1975	86,7	69,6	21,7
	Población urbana (% del total), 2005	92,8	76,7	38,8
	Población urbana (% del total), 2015	93,6	78,3	45,5
	Población menor de 15 años (% del total), 2005	22,1	14,4	38,0
	Población menor de 15 años (% del total), 2015	20,0	15,4	34,1
	Población de 65 años y mayor (% del total), 2005	11,7	16,8	4,1
	Población de 65 años y mayor (% del total), 2015	14,2	18,3	4,6
	Tasa de fecundidad total (nacidos por cada mujer), 2000-2005	2,0	1,3	4,0
	6. Compromiso con la salud: recursos, acceso y servicios	Gastos en salud: público (% del PIB), 2004	8,3	5,7
Gastos en salud: privado (% del PIB), 2004		1,6	2,4	4,7
Gastos en salud: per cápita (paridad del poder adquisitivo en dólares), 2004		3.294	2.099	82
Niños de 1 año completamente inmunizados contra la tuberculosis (%), 2005		—	—	71
Niños de 1 año completamente inmunizados contra el sarampión (%), 2005		90	97	54
Partos atendidos por personal sanitario especializado (%), 1997-2005		—	—	24
Médicos (por cada 100.000 habitantes), 2000-2004		362	330	25
7. Agua, saneamiento y nutrición	Población que utiliza saneamiento mejorado (%), 1990	100	100	24
	Población que utiliza saneamiento mejorado (%), 2004	100	100	30
	Población que utiliza una fuente de agua mejorada (%), 1990	100	100	47
	Población que utiliza una fuente de agua mejorada (%), 2004	100	100	54
	Personas desnutridas (% de la población total), 2002-2004	<2,5	<2,5	46
	Niños con peso inferior a la media para su edad (% menores de 5 años), 1996-2005	—	—	17
15. Desigualdad de ingresos y gastos	Distribución del ingreso o gasto: 10% más pobre (%)	Noruega** 3,9	2,6	0,7
	Distribución del ingreso o gasto: 20% más pobre (%)	Noruega 9,6	7,0	2,4
	Distribución del ingreso o gasto: 20% más rico (%)	Noruega 37,2	42,0	63,4
	Distribución del ingreso o gasto: 10% más rico (%)	Noruega 23,4	26,6	47,7
	Medidas de la desigualdad: 10% más rico respecto al 10% más pobre	Noruega 6,1	10,3	71,7
	Medidas de la desigualdad: 20% más rico respecto al 20% más pobre	Noruega 3,9	6,0	26,6
	Medidas de la desigualdad: coeficiente de Gini	Noruega 25,8	34,7	59,2

* Se han destacado en negrita los datos que se han juzgado como los más cercanos al tema de este trabajo, la habitabilidad básica. Por razones de espacio, se han omitido las notas aclaratorias que figuran en el informe original sobre un buen número de valores y conceptos. Para más información, puede consultarse el informe completo en <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf>.

** Por motivos que no se aclaran en el informe, no aparecen datos relativos a Islandia en el capítulo de desigualdad de ingresos y gastos, por lo que se han indicado los datos de Noruega, que figura en la segunda posición del IDH.

Fuente: Elaboración propia a partir de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*, Madrid, Mundi-Prensa Libros, 2007.

- Teniendo en cuenta que en el 2004 el 65% de la población —más de seis millones de habitantes— se encontraba bajo el umbral de pobreza de ingresos, el 70% sin saneamiento mejorado, el 45% sin fuentes de agua mejorada, etc., puede afirmarse de forma contundente que de los 9,3 millones de habitantes (2005) la mayoría vivía antes del seísmo en condiciones de habitabilidad precaria, o, si se quiere, eran personas *sin cobijo* o habitaban en *tugurios*. Aspecto este sumamente importante para entender las propuestas que se expondrán más adelante.

Hasta la elaboración del Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití,³ al que nos referiremos por extenso en este trabajo, se contaba en la práctica como única fuente fiable con el informe del Banco Interamericano de Desarrollo *Estrategia de país con Haití 2007-2011*, del que se tomarán algunos datos que guardan una estrecha relación con el hábitat.⁴

El citado informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimaba que Haití había experimentado una estabilización política y una mejora importante en términos de la situación económica y de seguridad después del proceso de transición acaecido durante el periodo 2004-2006; pero que todavía en el 2006 permanecía frágil y sin que estos cambios se tradujeran en una mejora sustantiva de la situación social. En ese contexto, las autoridades haitianas y el BID identificaron cuatro sectores en los que centrar la acción del BID en apoyo a los objetivos del país: infraestructura de transporte y de energía eléctrica, agricultura, educación y gobernabilidad económica.

A continuación se recogen textualmente algunos de los objetivos del plan del BID, que resultan de interés porque informan de la situación previa al seísmo:

Mejorar las condiciones de vida de la población.

Revertir la situación de elevada pobreza y desigualdad demandará varios años de crecimiento sostenido y equitativo. En el corto plazo, es indispensable mejorar el acceso a servicios básicos de calidad para mejorar las condiciones de vida. La situación de estos servicios, aunque han mejorado gracias a los esfuerzos realizados en el contexto del MCI [Marco de Cooperación Interino], aún es precaria en términos de acceso, cobertura y calidad. Por ejemplo, solo el 54% y 30% de la población tienen acceso respectivamente a agua potable y a saneamiento. Otro ejemplo es el de la educación y formación profesional, donde los niveles de cobertura así como la calidad son reducidos. La oferta pública de educación es extremadamente limitada (menos del 10%), la educación preescolar es prácticamente inexistente, y se calcula que un 70% de las escuelas no públicas no están certificadas y que un 60% de los profesores no están debidamente capacitados.

[...]

Mejorar el acceso y la cobertura de los servicios básicos.

Aunque los lineamientos definidos en el objetivo estratégico anterior [consolidar las bases del crecimiento económico] constituyen elementos esenciales para reducir los niveles de pobreza y mejorar las condiciones de vida, estos no son suficientes. El país necesita de intervenciones con impactos de corto y mediano plazo sobre los niveles de vida de la población. En este sentido, la acción del Banco se basará en dos áreas estratégicas, que son: a) agua potable y saneamiento, así como recolección de desechos sólidos; y b) educación y formación profesional de calidad.

[...]

Agua potable y saneamiento. En el contexto de los ODM [Objetivos de Desarrollo del Milenio], el Gobierno de Haití está comprometido a ofrecer más cantidad y mejor calidad de agua potable así como mejorar la infraestructura de saneamiento. Para esto, las

autoridades consideran necesario: reorganizar las instituciones del sector; aumentar la tasa de cobertura de agua potable hasta el 70% en 2010; emprender programas de reforestación y de protección de las cuencas cercanas a las fuentes de agua; y aumentar la tasa de cobertura de saneamiento al 40% en 2010 mediante la construcción de infraestructuras sanitarias. La estrategia del Banco se enmarca dentro de estas prioridades. En particular, el Banco ha estado apoyando la reforma institucional del sector (también con apoyo del FOMIN [Fondo Multilateral de Inversiones]) y la construcción de diferentes obras en ciudades secundarias y sistemas rurales.

Desechos sólidos. El problema de recolección y disposición de los desechos sólidos es crítico, por lo que el Gobierno de Haití ha solicitado apoyo del Banco para este problema que tiene un impacto inmediato sobre las condiciones de vida. El Banco ya está respondiendo con una intervención de corto plazo que consiste en apoyar un programa de recolección de los residuos sólidos municipales de la ZMP (Zona Metropolitana de Puerto Príncipe), que está siendo implementado por el MTPTC (Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones). A futuro, se espera explorar, conjuntamente con el Gobierno de Haití, opciones para una potencial intervención en el sector.⁵

2 Daños del seísmo en la población y las infraestructuras

El 12 de enero del 2010, poco antes de las 17 horas, un terremoto de magnitud 7,3 en la escala de Richter sacudió Haití durante 35 segundos. Se trata del seísmo más fuerte que ha sufrido el país desde hace doscientos años. El hipocentro del seísmo estaba cerca de la superficie terrestre (a 10 kilómetros de profundidad) y su epicentro se situaba cerca de la ciudad de Léogâne, a unos 17 kilómetros al suroeste de la capital. Los efectos se dejaron sentir en los departamentos del Oeste, del Sureste y de Nippes. La zona metropolitana de Puerto Príncipe (que incluye los municipios de Puerto Príncipe, Carrefour, Pétienville, Delmas, Tabarre, Cité Soleil y Kenscoff) sufrió daños extremadamente grandes. La ciudad de Léogâne quedó destruida en un 80%.

Los daños y pérdidas, cuyo alcance no cesó de crecer durante las semanas posteriores, se estimaron en febrero del 2010 en cerca de 8.000 millones de dólares, según la valoración de pérdidas y daños realizada por el equipo de expertos autor del Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití (véase el apartado 4).⁶

Muy pronto tras el seísmo, se impuso una obviedad. Un balance tan terrible no es solo el resultado de la fuerza de la sacudida sísmica. Se debe a la existencia de una densidad de población excesiva, a la ausencia de normas de construcción adecuadas, al estado catastrófico del entorno, a la utilización desordenada de los suelos y al desequilibrio en la distribución de las actividades económicas. La capital representa más del 65% de la actividad económica y el 85% de los ingresos fiscales del país.

El seísmo creó una situación sin precedentes, amplificada por el hecho de haber afectado a la zona más poblada del país, que también es su centro económico y administrativo. La situación es tanto más trágica cuanto que el país conocía desde hacía tres años un impulso de estabilización de la situación sociopolítica, de seguridad y de crecimiento económico y un inicio de mejora de las condiciones de vida de la población.

El impacto humano. El impacto humano es inmenso. Cerca de 1,5 millones de personas, que representan el quince por ciento de la población nacional, se vieron afectadas directamente. Según las autoridades nacionales, más de 300.000 personas perdieron la vida, y otras tantas quedaron heridas. Cerca de 1,3 millones viven [marzo 2010] en refugios provisionales en la zona metropolitana de Puerto Príncipe. Más de 600.000 personas han abandonado las zonas siniestradas para encontrar refugio en el resto del país. Esto tiene como resultado una exacerbación de las dificultades ya existentes de acceso a los alimentos y a los servicios básicos. Al afectar al corazón de la economía y la administración haitianas, el seísmo ha afectado de manera aguda las capacidades humanas e institucionales de los sectores público y privado, así como las de los socios técnicos y financieros internacionales y de ciertas organizaciones no gubernamentales (ONG).

Impacto en las infraestructuras. La destrucción de las infraestructuras es masiva. Unas 105.000 residencias quedaron totalmente destruidas y más de 208.000 dañadas. Más de 1.300 establecimientos educativos, más de 50 hospitales y centros sanitarios se desmoronaron o quedaron inutilizables. El principal puerto del país quedó fuera de servicio. El Palacio Presidencial, el Parlamento, el Palacio de Justicia, la mayoría de los edificios de los ministerios y de la administración pública resultaron destruidos.

Impacto en el medio ambiente. Aunque previamente los indicadores medioambientales ya estaban en números rojos, el seísmo ha aumentado la presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales, acentuando así la extrema vulnerabilidad de la población haitiana.⁷

El Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití, en su introducción, aporta la siguiente información de daños y consecuencias del seísmo sobre la población y la infraestructura existente:

La estimación de los daños, las pérdidas, del impacto económico y de las necesidades se ha efectuado de la manera siguiente:

- Los *daños* han sido estimados según el valor de sustitución de los activos físicos destruidos total o parcialmente, construidos con las mismas normas que prevalecían antes de la catástrofe.
- Las *pérdidas* se estiman a partir de los flujos económicos que resultan de la ausencia temporal de los activos dañados. Partiendo de los daños y las pérdidas, valoramos el impacto del desastre en el rendimiento económico, el empleo y la pobreza.
- Las *necesidades* tienen en cuenta las actividades de recuperación, reconstrucción y reestructuración del Estado haitiano.

El valor total de los daños y pérdidas causados por el terremoto del 12 de enero de 2010 se estima en 7.900 millones de dólares, lo que equivale a algo más del 120% del producto interior bruto del país en 2009. De hecho, en los 35 años de aplicación de la metodología de estimación de daños y pérdidas DALA, es la primera vez que el coste de un desastre resulta ser tan elevado respecto a la economía de un país.

La mayor parte de los daños y pérdidas sufridos corresponden al sector privado (5.500 millones de dólares, es decir, un 70% del total), mientras que la cuota del sector público se eleva a 2.400 millones de dólares, es decir, el 30%.

El valor de los activos materiales destruidos, incluyendo las viviendas, escuelas, hospitales, edificios, carreteras y puentes, puertos y aeropuertos, se ha estimado en 4.300 millones de

dólares (un 55% de los efectos totales de la catástrofe). La variación de los flujos económicos (pérdida de producción, reducción de los volúmenes de negocio, pérdida de empleo de los asalariados, aumento de los costes de producción, etc.) alcanza los 3.600 millones de dólares (equivalente al 45% del total).

La vivienda es sin duda alguna el sector más afectado por el seísmo, teniendo en cuenta que los daños totales se elevan a 2.300 millones de dólares. Esta cifra comprende el valor de la destrucción de viviendas de distintos tipos y calidades, el valor de las casas parcialmente dañadas y las posesiones de los hogares. Las pérdidas relativas a la vivienda se estiman en 739 millones de dólares. Por lo tanto, el sector de la vivienda representa aproximadamente un 40% de los efectos del seísmo. Los demás sectores, por orden de importancia decreciente en cuanto a los efectos sufridos, son los del comercio (daños y pérdidas de 639 millones de dólares, es decir, un 8% del total), los transportes y edificios de la administración pública (595 millones de dólares cada uno) y la enseñanza y la salud (con una media del 6% del total).

El valor total de las necesidades se eleva a 11,5 miles de millones de dólares, y se distribuye de la manera siguiente: 50% para los sectores sociales, 17% para las infraestructuras, vivienda incluida, y 15% para el medio ambiente y la gestión de riesgos y desastres. La estimación de las necesidades se ha realizado partiendo de la compilación del trabajo de los ocho equipos temáticos que conformaban la Comisión del Plan de Acción. (Estas estimaciones todavía no se han beneficiado de un arbitraje, ni de una priorización y una validación del Gobierno. Esto solo constituye la primera etapa de un trabajo más en profundidad para la Conferencia de Donantes prevista en Nueva York para el 31 de marzo de 2010.)⁸

Propuestas del Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica en las primicias de la emergencia



■ En pro de la habitabilidad básica

Como ya se ha dicho, el 12 de enero ocurrió el seísmo, y el lunes 18 tuvo lugar en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid una reunión que contó con la participación de más de un centenar de convocados por el Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica. El texto que se reproduce literalmente en el cuadro 2 sirvió de primer elemento de reflexión sobre qué hacer en materia de vivienda, hábitat o *habitabilidad básica* en Haití.

■ Ofrecimiento colectivo a la SECI-AECID para la fase de reconstrucción

Fueron necesarias varias sesiones de trabajo para consensuar un ofrecimiento concreto a la SECI-AECID (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional-Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo), con el título *Propuesta de acción coordinada y eficiente de la cooperación española en el sector de la habitabilidad básica*. En el cuadro 3 se reproducen textualmente los contenidos fundamentales de esta propuesta, firmada el 27 de enero del 2010, pero que hasta el momento (septiembre 2010) no ha tenido consecuencia práctica alguna.

Cuadro 2 *Haití... La hora de la reconstrucción*

La extraordinaria solidaridad española ante la catástrofe provocada por el *Mitch* aún resuena en nosotros, está muy cerca..., pero nunca se evaluarán sus resultados. La solidaridad fue ejemplar entonces y ahora lo está siendo: «Colaborando con los afectados del *Mitch* no hemos crecido ni hemos tranquilizado nuestras conciencias, simplemente no hemos disminuido la estatura que antes teníamos. Todavía nos falta mucho para alcanzar la media del hombre, los tres metros definitivamente humanos», decía en aquella ocasión José Saramago. De la cooperación oficial española en Centroamérica habría mucho que decir, y no todo bueno. Prometimos demasiado, hicimos menos y nos equivocamos bastante, con el agravante de la atomización de sus procedencias: Gobierno central, autonomías, municipios, fundaciones, ONGD..., que no renunciaron a lo que creyeron que eran sus parcelas de protagonismo. Hoy no es momento de reproches, sí de ponerse a trabajar para reducir el llamado *espacio de sombras* que transcurre entre la emergencia, la reconstrucción y el desarrollo.

Hemos visto estos días el dramatismo de los *sin techo* deambulando por las calles de Haití, pero hay que recordar que esas imágenes en Latinoamérica-Caribe son habituales, y en Haití, más. Antes del desastre se contabilizaban en esa área geográfica más de doce millones de *sin techo* (especialmente niños y ancianos) y más de cincuenta millones *sin vivienda*.

Es el momento de la reconstrucción física y de iniciar la ejecución de nuevos asentamientos humanos. Reconstrucción cuanto antes, y en primer lugar, de las escuelas, los ambulatorios médicos y hospitales (lo público siempre antes que lo privado); de reparar y poner en uso edificios dañados con patologías estructurales; de *tumar* las infraestructuras en ruína que indiquen selectivamente los especialistas; de reciclar los cascotes y desechos acumulados en las calles, ya que los precios de las materias primas son hoy aún más inaccesibles para los que ya eran *sin vivienda* antes del seísmo.

¿Y la construcción de viviendas *dignas*? No, no se dan las condiciones ahora, tampoco en décadas pretéritas, para recomendar la construcción de viviendas dignas con fondos de la cooperación para el desarrollo. No es momento, ya que, además de imposible de cumplir, sería paralizante para la población. «El desarrollo no es solo cuestión de dinero ni de objetivos numéricos por alcanzar para el 2015, pese a todo lo importante que son. El desarrollo se refiere a la gente», decía el presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, en la memoria de 2004. Sin la gente no hay desarrollo posible. Aun conscientes de que no es políticamente correcto, se insta a que ONU-Hábitat traduzca en Haití el pragmático llamamiento que hace décadas lanzó un presidente colombiano: «Haitiana, si quieres tener mañana una vivienda, ponte a construirla hoy».

La cooperación con dinero público no debe predicar «viviendas dignas para todos»; hemos de contener nuestros sueños benéficos y reprimir deseos inconfesables que puedan acariciar ser protagonistas de los momentos dulces de la cooperación: las inauguraciones. Se corre el riesgo constatable de entregar unas pocas viviendas dignas llave en mano... y que al volver un año después, sean minoría los *beneficiarios* que las ocupen.

Merece la pena dejar a un lado en estas situaciones extremas «la visibilidad de la cooperación» y decirles a los que aportan los recursos que lo que se pretenderá como meta es «habitabilidad básica para las mayorías». Que se optará por un programa de reconstrucción posible: asignar la propiedad de parcelas de suelo no vulnerable y bien comunicadas; agua potable a menos de 200 metros de cada familia; energía eléctrica; saneamiento de bajo coste y recogida de basuras; un techo de tamaño proporcional al grado de hacinamiento de los convivientes a modo de *vivienda semilla*...; y primero de todo, lo público: escuelas, *postas* médicas, guarderías, centros de madres, áreas deportivas, lugares de encuentro, transporte urbano...

Preparemos ya los proyectos de *soluciones habitacionales* para decenas de miles de haitianas (preferentemente mujeres jefas de hogar) que participen con su esfuerzo en procesos de autoconstrucción. No hay fórmulas mágicas, pero sí constancia internacional, avalada por ONU-Hábitat, de que estos proyectos, cuando tienen en cuenta que la pobreza es heterogénea, multisectorial y participativa, arrojan mayores cotas de éxito.

Fuente Documento presentado en la reunión convocada el 18 de enero del 2010 por el Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica, celebrada en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

Cuadro 3 *Propuesta de acción coordinada y eficiente de la cooperación española en el sector de la habitabilidad básica*

Los actores abajo reunidos, representantes de la universidad, de organismos públicos de investigación, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, empresas de ingeniería y consultoría, y expertos en cooperación en habitabilidad básica, ante la estremecedora catástrofe ocurrida en Haití el pasado 12 de enero, que ha asolado a su pueblo, y con el objetivo fundamental de optimizar la eficiencia de las acciones de emergencia y cooperación para el desarrollo centrado en las personas, se suman de forma coordinada a los esfuerzos de la comunidad internacional orientados a mitigar las carencias urgentes de habitabilidad básica y de cobijo producidos, entendiendo que el concepto de *habitabilidad* se refiere no solo a las meras viviendas, sino también al entorno externo de su red de espacios y servicios públicos.

Desde el Gabinete de la SECI se han transmitido las primeras demandas que a esta plantearon las organizaciones en el terreno. Por parte de expertos y organizaciones implicados en procesos de desarrollo en habitabilidad básica se ha promovido una iniciativa de coordinación dirigida a potenciar la máxima eficacia en desarrollo humano de las acciones que deban emprenderse. Este documento responde a la convergencia de ambas iniciativas.

Los reunidos, considerando su experiencia en los procesos de desarrollo poscatástrofe, en los ámbitos de gestión de riesgos, planeamiento territorial, estabilidad de las edificaciones y habitabilidad básica, entre otros, han acordado:

1. Ofrecer a la SECI un inventario de capacidades institucionales y personales (expertos) para su consideración en el proceso de coordinación internacional y nacional de la ayuda, tanto en la fase de posemergencia y rehabilitación como en la fase de desarrollo (habitabilidad básica). Dicho inventario se basará en un cuestionario breve común para todas las instituciones, disponible en la siguiente dirección web (<http://habhaiti.aq.upm.es/>).

(continúa)

- Ofrecer a la SECI una estructura de coordinación nacional, orientada a centralizar y distribuir las informaciones relativas a las acciones de rehabilitación y reconstrucción en este ámbito. Dicha estructura, descrita como propuesta más adelante, estará abierta a todos los actores que manifiesten su interés.

Dichas acciones y voluntad de coordinación se fundamentan sobre un conjunto de principios compartidos para las potenciales actividades en este ámbito, que se ofrecen para su consideración en el proceso de coordinación de la ayuda.

Los firmantes entienden que la situación de emergencia y la necesidad de reconstrucción deben emplearse como oportunidad para promover el desarrollo social y económico de los sectores más desfavorecidos de la sociedad haitiana y, a este fin, comparten los principios siguientes.

Principios compartidos para una fase de rehabilitación en Haití

Las acciones de respuesta de emergencia favorecerán la recuperación, el seguimiento y el desarrollo a largo plazo, para lo cual se profundizará en la eficaz sucesión y vinculación entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo, desde una perspectiva operativa integrada donde el tejido social y humano tome especial relevancia.

Objetivos inmediatos

- Establecimiento de los parámetros y condiciones de seguridad.
 - Rápida estimación de los daños estructurales de edificios, de forma global, por análisis y comparación de imágenes de satélite.
 - Producción de mapas de síntesis, y cuantificación de los daños y las necesidades.
 - Priorización del análisis de daños particulares de las edificaciones públicas (escuelas y centros sanitarios) en las áreas en que se hayan producido daños no masivos para su estabilización y consolidación inmediatas frente al resto de las edificaciones más vulnerables y que afecten a la población más desfavorecida.
 - Análisis de la viabilidad de recuperación de dichas estructuras según criterios de seguridad y prevención de riesgos a fin de potenciar su carácter permanente y no temporal.
 - Asesoramiento en las acciones más urgentes y complejas de consolidación y reparación.
 - Urgente formación de técnicos locales.
 - Elaboración de un catálogo de recomendaciones para las reparaciones para posibilitar el uso de los edificios en casos de emergencia y la reocupación de inmediato.
 - Elaboración de un catálogo de recomendaciones para las reparaciones con técnicas antisísmicas de todas las edificaciones susceptibles de reparación.
 - Elaboración de una propuesta de normativa técnica de la edificación adaptada a los riesgos del país: sismos, huracanes..., y de un mecanismo para el control de su aplicación.
 - Identificación de los suelos desde la perspectiva de su vulnerabilidad (tanto desde la perspectiva ambiental como sísmica) de cara a orientar las decisiones más urgentes en ordenación territorial.
 - Asesoría para la elaboración de planes de ordenamiento territorial y urbano, o revisión de los existentes si los hubiera.
 - Identificación de los problemas ligados a la titularidad de los terrenos.
 - Consensuar criterios de selección y priorización de beneficiarios, eligiendo los más desfavorecidos como meta de las acciones propuestas.
 - Todo ello desde una perspectiva integrada y orientada al fortalecimiento de las capacidades técnicas locales en dichas actividades.
- [...]

Estructura de coordinación propuesta

Las entidades firmantes, para articular una propuesta que racionalice los procesos en pro de coordinar a los múltiples actores del programa y asegurar la consecución de resultados de bajo coste y de calidad, proponen de inicio la conformación de las siguientes instancias coordinadas de participación:

- Un punto focal para la Dirección del Programa, domiciliado en la AECID, que será responsable de la coordinación de la información, financiación y seguimiento del programa.
- Un Grupo de Coordinación de carácter consultivo constituido por representantes de la universidad, de organismos públicos de investigación, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, empresas de ingeniería y consultoría, y expertos en cooperación en habitabilidad básica.

Inventario de capacidades institucionales y personales

A partir de los formularios suministrados, y una vez analizada y sistematizada la información, se entregará a la SECI un informe-inventario de capacidades del grupo de instituciones coordinadas para esta actividad.

Acciones urgentes

Los firmantes consideran crucial que la orientación de los trabajos se realice en función de:

- Un Plan de Intervención Urgente para Haití en materia de reconstrucción, que cubra las fases de *emergencia y rehabilitación*, evaluación de daños y establecimiento de objetivos y criterios de reconstrucción prioritarios, planificación territorial y urbana, y que asegure una transición eficaz de la emergencia al desarrollo en este sector de actividad.
- Un Anteproyecto del Plan de Actuación en materia de cooperación para el desarrollo en habitabilidad básica en Haití.

■ ¿Envío de viviendas prefabricadas?

Meses después del seísmo, de forma reiterada se difundió la noticia del envío por parte de la cooperación española de 1.500 viviendas prefabricadas para paliar la catástrofe en Haití. Con la experiencia de tres décadas de trabajo profesional en habitabilidad básica y en cooperación para el desarrollo, y sin otro interés que la defensa de la eficiencia de nuestra cooperación con los más pobres de Haití, el Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica recomendó que no se optase por el envío de 1.500 casas prefabricadas.

Se entendía (marzo-mayo del 2010) que era el momento del inicio de la reconstrucción física y de la ejecución de nuevos asentamientos humanos, en colaboración estrecha con las autoridades y el pueblo haitiano. La cooperación con dinero público no debe predicar «viviendas dignas para todos»; ha de contener sus sueños benéficos y reprimir los deseos de protagonizar los momentos dulces de la cooperación: las inauguraciones. Se corre el riesgo de entregar 1.500 casas prefabricadas hoy... y que el año próximo sean minoría los *beneficiarios* que las ocupen.

Nuestra cooperación, cuyo presupuesto ha crecido de forma encomiable, carece de estructura técnica profesional eficiente y está sometida a políticas erráticas. Con el presupuesto de 1.500 casas prefabricadas se pueden ejecutar hasta 9.000 *soluciones habitacionales* para miles de haitianas (preferentemente mujeres jefas de hogar) que participan con su esfuerzo en procesos de autoconstrucción asistida y remunerada (programas de «trabajo por alimentos»). No hay fórmulas mágicas, pero sí constancia internacional de que sin la gente, sin *proceso*, no hay desarrollo.

Las propuestas apuntadas y las críticas al envío de 1.500 casas prefabricadas se recogieron en la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, que el 4 de mayo del 2010 redactó un comunicado al respecto en el que se decía textualmente lo siguiente:

Frente a la denominación de vivienda prefabricada, que es el término empleado por la prensa, es preferible hablar de un concepto progresivo de vivienda «semilla»⁹ que provee una solución habitacional básica y digna, con rapidez y que permite todo tipo de mejoras sobre la propia estructura original hasta llegar a soluciones más definitivas. Este concepto viene acompañado de todo un trabajo de habitabilidad en sentido amplio (infraestructuras de agua y saneamiento, salud, educativas...) que se coordina con las autoridades locales desde la instalación de las mismas, formando las familias parte del proceso desde el principio.

Asimismo, en este proyecto existen unos criterios de selección de las personas beneficiarias validados por las autoridades locales. También, entre otros aspectos, se llevan a cabo labores de socialización con las comunidades, tareas de desescombros, reciclaje posible de ruinas, estudio de las condiciones de agua y saneamiento de las familias, compra de materiales locales, y se tienen en cuenta las zonas de riesgo potencial. En definitiva, la AECID ha tenido en cuenta la experiencia y las buenas prácticas del sector para dar respuesta en la medida de lo posible a la difícil situación que sigue atravesando la población haitiana tras el terremoto.

Tras unas semanas de incertidumbre y confusión en los organismos multilaterales sobre la manera de abordar la ingente tarea de la reconstrucción y sin que hubiese finalizado la etapa, siempre indefinida en el tiempo, de la emergencia, la Organización de las Naciones Unidas convocó a una Conferencia de Países Donantes en Nueva York para el 31 de marzo del 2010 en la que se presentaría un Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití.

La convocatoria por parte del Banco Mundial, el PNUD y la Unión Europea para conformar un Comité de Expertos que,

junto con especialistas haitianos, redactaran el Plan de Acción, se difundió mal desde la AECID, lo que puede que sea la razón de la ausencia de España en el grupo de países a los que en el prólogo del plan se agradece su participación. Un trabajo intenso de la comisión de redacción posibilitó que en marzo del 2010 viese la luz el Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití, que el presidente de Haití hizo suyo:

Esta propuesta es haitiana, ya que, para elaborarla, y a pesar del breve plazo disponible, se ha consultado con los principales sectores de la sociedad haitiana. También se ha consultado con los haitianos y haitianas residentes en el extranjero que se han movilizado, demostrando que su compromiso con el futuro de su país seguía siendo un cimiento fuerte de esta solidaridad activa. Estos esfuerzos y consultas continúan y se prolongarán durante los próximos meses y semanas.

[...]

El reto al que nos enfrentamos es enorme. Por eso, como nos recuerda el Secretario General de la OCDE y el Presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo, tenemos que encontrar una nueva manera de cooperar tomando como base los principios de la Declaración de París y los principios correspondientes a las intervenciones en los Estados frágiles, especialmente el de situar el refuerzo del Estado en el centro de las intervenciones.¹⁰

4 Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití

El Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití (marzo 2010), obviamente, pretende y se ocupa de la recuperación y el desarrollo de Haití en sentido amplio, por lo que nos hemos limitado a seleccionar los apartados que de forma específica se centran en aspectos relativos al hábitat. Este plan comprende acciones que está previsto ejecutar en un plazo de dieciocho meses. Por otro lado, se apoya en las cuatro grandes tareas que deben permitir materializar la reestructuración de Haití. Además, las acciones e iniciativas sectoriales han sido agrupadas según los temas de las refundaciones territorial, económica, social e institucional.

Los planes de acción específicos de cada ámbito se agrupan de la manera siguiente:

- **Reestructuración territorial:** reconstrucción de las zonas devastadas y renovación urbana, red de carreteras, polos regionales de desarrollo y renovación urbana, preparación de la temporada ciclónica y ordenación del territorio y desarrollo local.
- **Reestructuración económica:** reactivación de la producción nacional, restauración de los circuitos económicos y financieros, acceso a la electricidad.
- **Reestructuración social:** salud, seguridad alimentaria, nutrición, alcantarillado, actividades intensivas en mano de obra.
- **Reestructuración institucional:** las instituciones democráticas, la reactivación de las administraciones, la justicia y la seguridad.

De las acciones propuestas, se reproducen las siguientes, relacionadas con la reconstrucción de las zonas devastadas:

A raíz de la destrucción masiva causada por el terremoto que destruyó alrededor de 105.000 viviendas y dañó más de 208.000, grandes obras urbanas permitirán la reconstrucción de tres grandes zonas devastadas, a saber:

la zona metropolitana de Puerto Príncipe, el eje Léogâne-Petit Goâve y la provincia Sureste, incluyendo Jacmel. La reconstrucción de las zonas devastadas plantea problemas de distinta índole, en especial:

- Las obras de limpieza y tratamiento de los escombros.
- Los aspectos jurídicos para declarar las tierras de utilidad pública, incluyendo la indemnización de las propiedades privadas.
- La planificación de la utilización de los suelos y el plan de urbanismo.
- Las obras de infraestructura básicas como la evacuación de aguas pluviales, las obras de alcantarillado, agua potable, red eléctrica.
- Las obras de reconstrucción propiamente dichas sujetas a las normativas de construcción adecuadas (normativa antisísmica, potencial de inundación, etc.).¹¹

El plan de acción establece cinco objetivos específicos:

- La limpieza y el tratamiento de los escombros.
- La apropiación de tierras para fines de utilidad pública.
- La utilización de los suelos y el plan de urbanismo.
- Las infraestructuras de base en las zonas devastadas.
- La reconstrucción de los edificios públicos y privados.

El Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití desglosa y cuantifica, para una etapa corta e inmediata de 18 meses de duración, una serie de apartados. A continuación se reproducen los dos que tienen relación directa con el eje temático de este trabajo.

La reconstrucción de los edificios públicos y privados

El ciclo de la reconstrucción de los edificios públicos es bastante conocido. En este caso, las normas de construcción y los reglamentos de zonificación deberán ser suficientemente simples a la hora de aplicación. Para la reconstrucción del sector privado habrá que adoptar otro proceso diferente. La aplicación de las reglas va a exigir un nivel de vigilancia sin parangón en la situación preexistente. En este caso también, los municipios deberán desempeñar plenamente su papel. Para ello, tendrán que estar dotados de los recursos adecuados en cuanto a personal, equipamiento y dirección.

— *Datos presupuestarios para 18 meses:*

Gestión de los escombros: 265 millones de dólares, de los cuales unos 50 millones en concepto de apoyo presupuestario.

Apropiación de las tierras: 500 millones de dólares en efectivo (no contabilizado en el total por recuperación de costes).

Utilización de los suelos, plan de urbanismo: 5 millones de dólares.

Infraestructuras de base: 500 millones de dólares, de los cuales unos 100 millones en concepto de apoyo presupuestario.

Reconstrucción de los edificios públicos: 10 millones de dólares.

Total: 780 millones de dólares, de los cuales unos 150 millones en concepto de apoyo presupuestario.

[...]

Agua y alcantarillado

La estrategia de recuperación y reconstrucción para el acceso al agua potable y de alcantarillado se articula en torno a la estrategia sectorial existente. Es importante mejorar a corto plazo (de 12 a 18 meses) la gestión de los residuos sólidos de forma que se incremente la calidad de vida garantizando la recogida y vertido de más de 200.000 m³/mes de residuos sólidos dentro de la capital y de las diez aglomeraciones urbanas más importantes. Se

dará prioridad a la instalación de 8 zonas de descarga para el servicio efectivo de la zona metropolitana y de las 10 aglomeraciones urbanas que reagrupan una población de 5 millones de habitantes.

Además habrá que garantizar el cese progresivo de la prestación precaria de servicios básicos temporal para, en el periodo de tres años, asegurar la construcción de un sistema de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado en el país, favoreciendo las tecnologías socialmente adaptadas y de bajo coste. Los objetivos a alcanzar son: una cobertura de agua potable del 60% en la zona metropolitana y del 73% en las otras aglomeraciones urbanas y en las zonas rurales, una cobertura de alcantarillado del 58% en la zona metropolitana y del 50% en las otras aglomeraciones urbanas y en el medio rural. La puesta en marcha de la política nacional en el sector agua potable y alcantarillado estará respaldada por el fortalecimiento del desarrollo técnico de la gestión de la autonomía financiera de los operadores del país y por una campaña nacional para la mejora de las prácticas de higiene y de promoción del alcantarillado en el conjunto de la población teniendo por objetivo en los próximos dieciocho meses los 5 millones de la zona metropolitana y de las 10 grandes aglomeraciones urbanas.

— *Datos presupuestarios para 18 meses:*

Ubicaciones de descarga: 50 millones de dólares, de los cuales 10 millones en apoyo presupuestario.

Agua potable: 80 millones de dólares, de los cuales 40 millones en apoyo presupuestario.

Refuerzo de las instituciones: 30 millones de dólares, de los cuales 10 millones en apoyo presupuestario.

Total: 160 millones de dólares, de los cuales 60 millones en apoyo presupuestario.¹²

5 La habitabilidad básica como propuesta plausible

■ Cuatro etapas de actuación en habitabilidad básica

Tal y como se mencionaba en el cuadro 3, la propuesta ofrecida en su momento a la SECI-AECID, bajo el subtítulo *Un programa ordenado en cuatro etapas*, merece una descripción más completa, por ser la base conceptual de este trabajo.

Según el Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica (ICHaB) de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid,¹³ todo proceso urbanístico sistemático se desarrolla en cuatro etapas consecutivas que tienen plena identidad y autonomía relativa. Las tres últimas —la *parcelación*, la *urbanización* y la *edificación*— corresponden a sucesivos niveles con autonomía relativa. La primera, de mayor peso y más determinante si cabe para los resultados globales del proceso urbanístico, corresponde a la propuesta que hace más de una década elaboró el profesor Colavidas en el ICHaB: la implantación adecuada, o, con mayor precisión, la *elección acertada del lugar urbano* apropiado y apto para posteriormente poder desarrollar con garantías de éxito y permanencia las tres etapas siguientes (véase el cuadro 4).

Quede claro que semejante proceso sistemático de urbanización tiene un carácter teórico que, en la realidad, no siempre se da. Desde luego, históricamente, y hasta bien asentado el urbanismo como disciplina autónoma en la década que se sitúa a caballo entre los siglos XIX y XX, el proceso de urbanización en su totalidad respondió a una espontaneidad muy alejada de esta regulación disciplinar sistemática en cuatro etapas diferenciadas. En la actualidad ya no es así y, al

Cuadro 4 Las cuatro etapas de intervención en el proceso urbanístico

1. Elección del sitio (escalas menores a 1/10.000)

- Se lleva a cabo mediante las figuras disciplinarias del planeamiento territorial y el planeamiento urbano.
- Se parte de la lógica territorial del sistema de asentamientos, la repercusión medioambiental, la previsión de vulnerabilidad, la elección del suelo adecuado para la actividad residencial, el equilibrio de las poblaciones en el territorio, la división territorial del trabajo de las poblaciones, la estructura de vialidad y transporte, y de los otros sistemas generales de infraestructura, etc.

2. Parcelación (escalas entre 1/10.000 y 1/2.000)

- Instrumento de diseño y ordenación del asentamiento.
- Subdivisión del suelo en público/privado mediante alineaciones/rasantes y replanteo.
- Fijación de usos y ordenanzas a las parcelas (viviendas y dotaciones).
- Fijación de condiciones a la Red de Espacios Libres Públicos.

3. Urbanización (escalas entre 1/500 y 1/10)

- Proyectos de obras de urbanización y de edificación.
- Espacios públicos (calles, plazas, vías, zonas verdes y espacios libres).
- Elementos de urbanización (componentes de forma, infraestructura, mobiliario, señalización y jardinería).

4. Edificación (escalas entre 1/200 y 1/1)

- Soluciones habitacionales.
- Tipo constructivo y sus variantes.
- Proceso constructivo.
- Dotaciones.
- Centro de salud y escuela.

Fuente Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica.

menos, en la urbanización formal del mundo desarrollado, el proceso de asentamiento de las poblaciones ha quedado ya regulado normativamente, aunque no siempre de manera explícita, pero sí tácita, en estas cuatro etapas que, con más o menos rigor, presiden toda intervención urbanística: primero, se selecciona convenientemente el suelo adecuado para ubicar las actividades urbanas prefijadas que se van a desarrollar en él; segundo, se lleva a cabo la parcelación del suelo en los dos grandes sistemas de parcelas privadas y red de espacios libres públicos; tercero, se urbaniza esta red; y cuarto, se realiza la edificación de las parcelas, las viviendas, que son privadas y mayoritarias, y las dotaciones y servicios públicos y las otras actividades, que pueden ser indistintamente públicas o privadas.

Sin embargo, en la urbanización informal¹⁴ —que es la mayoritaria en el mundo en vías de desarrollo y que sigue manteniendo también su importancia en algunas áreas del mundo desarrollado, en el llamado Cuarto Mundo— sigue imperando ese hacer urbanístico espontáneo que ocupa suelos vulnerables e inadecuados para la urbanización, no los parcela debidamente o lo hace de manera desordenada, sin la planimetría ni la disciplina precisas, y por tanto tampoco urbaniza una red de espacios públicos que no ha quedado previamente delimitada con claridad, sino que se limita a edificar muy precariamente las llamadas *soluciones habitacionales* que son capaces de acometer los pobladores por sí mismos, con sus muy escasos medios económicos y técnicos. Todo ello acaba por dar como resultado la que ya hemos identificado como *habitabilidad precaria*, surgida al margen de ese proceso sistemático de urbanización y que, grosso modo, cuantificamos como correspondiente a más del 40% de la población mundial.

Mejorar los resultados de esta habitabilidad precaria y acercarla en lo posible a la habitabilidad básica —que hemos establecido como meta y desiderátum de mejora general del asentamiento y la residencia mundial— pasa por sistematizar en lo posible dicho proceso espontáneo de urbanización conforme a estas cuatro etapas disciplinares. Y ello, si bien ha de

hacerse de manera general en cualquier caso de precariedad, mucho más aún habrá de realizarse en los procesos de desarrollo de la urbanización que se inician para restablecer los asentamientos que han quedado vulnerados por los desastres crónicos, dado que en estos casos, de una u otra forma, se cuenta siempre con una intervención relevante del sector público (local, nacional o internacional), lo que nunca se da en el proceso informal de urbanización espontáneo. Y, lógicamente, esa presencia e intervención institucional del sector público facilita sobremedida tal sistematización disciplinar en las cuatro etapas autónomas reseñadas, lo que, lógicamente, se presenta como un factor de oportunidad, técnica y disciplinar, determinante para poder obtener resultados urbanísticos óptimos.

Por otra parte, teniendo en cuenta que los pobladores pobres acometen malamente ellos mismos la realización de sus viviendas deficientes debido a que no pueden acceder, por falta de medios económicos, a la satisfacción de sus necesidades residenciales en el mercado oficial y formalizado, y que, por lo general, el sector público no colabora en aquellas etapas del proceso que le son más propias (elección adecuada del suelo, parcelación y urbanización), habría que tratar de que, al menos, dicho sector público facilitara el proceso real de urbanización informal. Debería hacerlo mediante la legalización de la situación de hecho, la adaptación realista de las normativas y regulaciones de urbanización, y la racionalización, dentro de lo posible, del proceso de asentamiento masivo de las poblaciones; y muy particularmente mediante la elección adecuada de los suelos residenciales, de los trazados parcelarios racionalizados y de la urbanización de sus infraestructuras y servicios públicos, pudiendo confiar la edificación a los propios pobladores, si bien asistidos técnica y económicamente por el sector público.

Lo propuesto no es más que una plasmación práctica de lo que se ha venido en llamar la *estrategia facilitadora* de estos proyectos espontáneos. Se trata de institucionalizar la informalidad urbanística, desde una perspectiva realista, mejorando en lo posible los resultados de los procesos con que se

llevan a cabo los distintos tipos de asentamientos humanos marginales.

■ ‘Estado del arte’ y puntualizaciones a la propuesta de actuación

Una vez sentadas las bases del soporte teórico para abordar el problema del alojamiento de los más desfavorecidos —especialmente en situaciones posteriores a emergencias, como es el caso que nos ocupa— en forma de cuatro etapas de intervención en el proceso de urbanización-construcción, parece el momento de materializar las tipologías de soluciones que se propondrán y que de manera genérica se conocen como programas, proyectos o realizaciones a base de «sitios y servicios».¹⁵ Estas formas de abordar el problema no son una novedad, ni en modo alguno la solución de todos los males; como bien dice al respecto el profesor De Miguel, de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, «no hay ningún ungüento contra la mordedura del cocodrilo».

De tener que fijar un inicio del empleo institucional y masivo de las soluciones a base de «sitios y servicios», lo haríamos en la mitad de la década de los sesenta, con una cúspide en la curva de su empleo en los años setenta. No fueron ni son los «sitios y servicios» soluciones paradigmáticas. Hoy, en nuestra opinión, tienen una serie de aspectos implícitos en su contra que de forma muy simplista resumiríamos en que se trata de realizaciones con poca visibilidad y poco aptos para inauguraciones glamurosas. Son soluciones intrínsecamente inacabadas, con un periodo muy prolongado de trabajo (dos años de resolución-apropiación del sitio equipado, y toda una vida de trabajo para alcanzar la vivienda digna). Son programas que en ocasiones se encuentran con el rechazo, incluso, de los que nada tienen, pero que confían en o sueñan con acceder a otros tipos de programas en forma de «viviendas acabadas llave en mano totalmente gratuitas» que nunca llegarán. En más de una ocasión hemos referido la impresión que causó en uno de los autores de este trabajo una potente campaña publicitaria a base de grandes carteles en Colombia durante el mandato del presidente Turbay Ayala que predicaban: «Colombiano, colombiana, si quieres tener una vivienda mañana, ponte a construirla hoy... Contacta con la oficina del SENA [Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia] en tu provincia».

No faltan críticas de mayor calado, dirigidas a la médula del tipo de programas que se proponen para el caso de Haití hoy. Especial atención nos merecen al respecto las de Mike Davis, que en su libro *Planeta de ciudades miserias*,¹⁶ excelentemente documentado y digno de todo elogio, dice lo siguiente:

En la década de 1970 los gobiernos del Tercer Mundo renunciaban paulatinamente a la lucha contra la degradación urbana, mientras las instituciones de Bretton Woods, con el FMI como el policía malo y el Banco Mundial como el bueno, iban asumiendo papeles dirigentes en el desarrollo de las líneas generales de la política de vivienda. Los préstamos para el desarrollo urbano del Banco Mundial se dispararon desde los 10 millones de dólares en 1972 hasta los más de 2.000 millones en 1988,¹⁷ y entre 1972 y 1990 el Banco Mundial ayudó a financiar un total de 116 proyectos básicos de «urbanización y servicios» y/o planes de intervención en áreas urbanas hiperdegradadas de 55 países. En términos de necesidades, esto no era más que una gota en un vaso de agua, pero proporcionó al Banco Mundial una ascendencia muy importante sobre las políticas urbanas nacionales así como el papel de patrón respecto a comunidades marginadas y ONG. Igualmente le permitió imponer su propia ortodoxia sobre la política urbana a escala mundial.

La reforma más que la erradicación se convirtió en el objetivo, menos ambicioso, de la intervención pública y

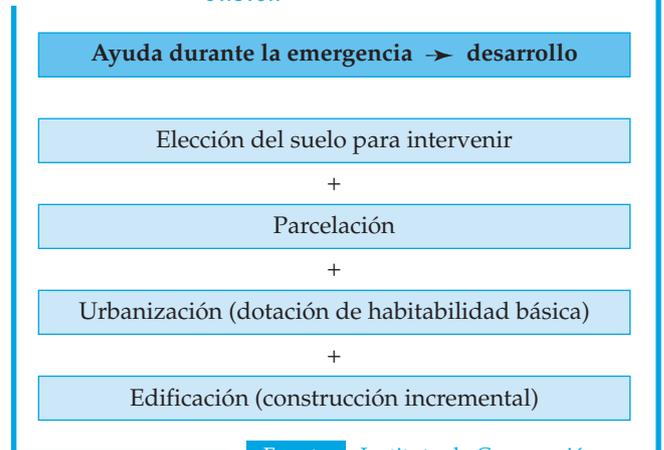
privada. En lugar de una reforma estructural de la pobreza urbana gestionada de arriba abajo, como la realizada por la socialdemocracia europea en la posguerra, y que servía de modelo a los líderes revolucionarios y nacionalistas de la década de 1950, la nueva sabiduría imperante a finales de la década de 1970 y principios de la siguiente dictaba que el Estado se aliara con donantes internacionales y ONG para convertirse en un «capacitador» de los pobres. En su primera formulación, la filosofía del Banco Mundial, influenciada por las ideas del arquitecto inglés John Tumer, hacía hincapié en una aproximación basada en «urbanización y servicios» (una provisión básica de infraestructura de agua potable y alcantarillado e ingeniería civil), que sirviera para racionalizar y mejorar la autofinanciación de la vivienda. Pero a finales de la década de 1980 el Banco Mundial ya defendía en todas partes la privatización directa del mercado de la vivienda y rápidamente se convirtió en el poderoso altavoz institucional de las teorías de Hernando de Soto,¹⁸ el economista peruano que propugnaba soluciones microempresariales para la pobreza urbana.

A diferencia del aceptable nivel del *estado del arte* que presenta la forma de abordar la dotación mínima de cobijos en la fase de emergencia en los asentamientos humanos de emergencia o «transitorios» —no en vano el Proyecto Esfera es fruto de una colaboración sin precedentes en la que se aunaron los conocimientos y las prácticas habituales de 228 organizaciones y más de 700 personas de 60 países—, puede afirmarse que el consenso en cuanto a cómo abordar el paso de la emergencia al desarrollo es muy escaso.

El cómo encarar la etapa posterior al desastre de modo que propicie el futuro desarrollo en materia de habitabilidad básica no cuenta con parecidos niveles de concertación y consenso frente a lo más elemental y perentorio. Los casos se diversifican y las circunstancias geográficas, físicas y humanas se hacen más heterogéneas conforme se sale de lo perentorio. Hasta donde llega la información de los autores, se desconoce la existencia de trabajos o iniciativas que pretendan establecer y detallar las etapas posteriores a la ayuda de emergencia para encarar el desarrollo en habitabilidad básica del modo en que se esquematiza en la figura 1.

La búsqueda de bienestar general y la lucha contra la pobreza han informado siempre, con mayor o menor intensidad, la idea de desarrollo humano. Este siempre se ha definido en relación con el logro de esas metas y la consecución de sus diversos desafíos. De todos ellos, quizá el reto más crucial, el que ha destacado con mayor intensidad y vigencia a lo largo del tiempo, sea el de intentar satisfacer en cada momen-

Figura 1 *Desarrollo en habitabilidad básica*



Fuente Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica.

to las necesidades vitales básicas. Cubrir las sigue siendo la extrema aspiración común a individuos, sociedades e instituciones que afrontan la cooperación al desarrollo. Y, dado el especial apremio de lo físico, entre todas esas carencias sobresale de forma muy particular el contumaz empeño por cubrir prioritariamente las necesidades materiales básicas.

Es en este conjunto de urgencias materiales —de alimentación, vestido, salud...— donde destaca la habitabilidad con luz propia. Por otra parte, los requisitos del habitar tienen para la humanidad un carácter unificado y global que se extiende a todas sus demandas residenciales: no a las meras viviendas, sino también al entorno externo de su red de espacios públicos, con los sistemas locales de las distintas infraestructuras y servicios que, en su conjunto, conforman los asentamientos, urbanos o rurales, propicios para la reproducción vital de las personas. Además, cada uno de estos asentamientos no solo ha de garantizar el desempeño de sus usos y actividades internas, sino también su mutua relación coordinada dentro del territorio habitable que ellos mismos organizan, lo que únicamente se logra a través del conjunto eficiente de sistemas generales de conexión viaria y del resto de las dotaciones que estructuran entre sí los diferentes núcleos de población. Como alternativa pragmática de residencia viable a estos déficits hemos definido la *habitabilidad básica*.

La anterior recomendación, sin duda formulada con la vista puesta en intervenciones *ex novo* en situaciones de pobreza, pero de «normalidad cotidiana» no quebrantada por fenómenos naturales destructores, se estima que tiene un grado de aplicabilidad importante en los casos de catástrofes. El ICHaB ha acuñado la expresión *emergencia permanente* para tratar de describir la situación en la que viven cientos de millones de pobladores en el mundo y decenas de millones de centroamericanos, si nos referimos a su dotación de habitabilidad básica, asimilable en cierta medida a aquella a la que se encuentran sometidos los damnificados por una catástrofe siconatural inmediatamente después de verse afectados por un fenómeno destructor. Aunque quizás estemos

cayendo en una excesiva simplificación, nos permitimos asimilar conceptualmente —en parte, y atendiendo únicamente a lo que se refiere a los aspectos más materiales y tangibles de todo cobijo— la situación en la que se encontraron el 13 de enero cerca de 1,5 millones de haitianos como nuevos damnificados, con la situación en la que ya vivían el 11 de enero otros tantos *sin techo* en estado de emergencia permanente.

En nuestra opinión, alcanzar tal nivel elemental de habitabilidad resulta el camino más razonable —a pesar de su dificultad— para que esos millones de personas que viven en la precariedad residencial o que han sido directamente golpeados por un fenómeno destructor, o que sufren ambas circunstancias de forma simultánea (como es el caso de Haití, cuyos déficits millonarios antes del seísmo se incrementaron de manera dramática el 12 de enero), puedan acceder en un tiempo razonablemente corto a unas mejores condiciones de vida.

■ **Acotaciones a la propuesta.** Es conocido el debate sobre la llamada «zona de sombra» que generalmente se presenta en el tiempo como frontera laxa y sutil entre la ayuda humanitaria de emergencia y el inicio o despegue al desarrollo. El proyecto de investigación realizado sobre el tema con el auspicio de la Fundación Carolina trató de avanzar en ciertos ámbitos del hábitat —justamente durante el «tiempo de sombra»—, en particular en los asentamientos humanos precarios, en los que se aloja una buena parte de los centroamericanos más desfavorecidos después de resultar afectados directamente por un desastre destructor de su patrimonio básico construido (véase el cuadro 5).

Dicho proyecto se centra de forma monográfica en situaciones en las que concurren los siguientes aspectos:

- Situaciones de emergencias posdesastre.
- Actuaciones en el ámbito exclusivo del hábitat (más específicamente de la habitabilidad básica, conforme se ha definido anteriormente).

Cuadro 5 Una división esquemática en etapas y posibles formas de actuación ante las emergencias

Etapa de emergencia (periodo de tiempo generalmente acotado)	Etapa intermedia o «zona de sombra» (periodo de tiempo variable y con final difuso)	Etapa de desarrollo (periodo de tiempo con inicio difuso y prácticamente sin final definido)
<p>Existe un relativo consenso en las formas de actuación en esta etapa, propiciado por la coordinación entre las grandes organizaciones con experiencia en el tema:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Proyecto Esfera: <i>Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta en casos de desastre</i> (2004). ■ Cruz Roja y Media Luna Roja Internacional. ■ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: <i>Handbook for Emergencies</i> (2000). ■ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Oficina de Servicios de Compras Interagencias (IAPSO). ■ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. ■ Shelterproject: <i>Transitional Settlement: Displaced Populations</i> (2005). 	<p>Cuando la destrucción es severa pero no total en una zona acotada no calificada previamente como vulnerable</p> <p style="text-align: center;">➔</p>	<p>Vinculación: Ayuda humanitaria Rehabilitación Desarrollo (VARD)</p>
	<p>Cuando la catástrofe afecta de forma severa o no una zona conocida o catalogada previamente como vulnerable</p> <p style="text-align: center;">➔</p>	<p>Vinculación: Ayuda humanitaria Implantación de suelo (provisional o no) Parcelación Urbanización (realización de servicios básicos) Edificación (construcción incremental) (VAIPUE)</p>
	<p>Cuando la destrucción es prácticamente total</p> <p style="text-align: center;">➔</p>	

Fuente Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica, *Directrices de habitabilidad básica poscatástrofe para optimizar el tránsito de la emergencia al desarrollo progresivo en el área centroamericana*, Proyecto CeALCI 20/05, Fundación Carolina.

- Emergencias con destrucción del hábitat existente en su práctica totalidad o que lo afectan gravemente, tanto en condición urbana como rural.
- Con especial prioridad para áreas en zonas marcadamente vulnerables.

El hilo conductor del trabajo consistió en tratar de aportar conocimientos y posibles soluciones técnicas para que las actuaciones concretas de cooperación en habitabilidad básica permitan la transformación del desastre en oportunidad para el desarrollo.

■ **De la tenencia de las parcelas al acceso a las infraestructuras.** La propuesta de actuación que defiende el ICHaB pretende ser radicalmente innovadora, si por *innovar* se entiende «volver una cosa a su anterior estado». En este caso se trataría de volver a la situación anterior a la catástrofe en el tiempo más corto posible a base de medidas plausibles, desechando opciones utópicas. Se opta por apoyar algunas condiciones mínimas pero no negociables en el proceso de «volver a su anterior estado», tales como las siguientes:

- Minimizar la vulnerabilidad del futuro asentamiento de nueva ejecución y/o reforzar la seguridad ante los desastres.
- Asegurar la tenencia de las parcelas entregadas y su inmediata regularización en parecidas condiciones a las de sus conciudadanos.
- Garantizar a todos el acceso a las infraestructuras y a los servicios básicos.

A priori, no se propugna ni se justifica la demolición sin más de barrios de tugurios o asentamientos ilegales porque son inferiores a la norma o porque constituyen un peligro para el medio ambiente. Los barrios de tugurios y los asentamientos ilegales, que alguna vez se percibieron como síntomas de funcionamiento anormal del mercado de terrenos y viviendas, están considerados actualmente como un importante submercado en el que las viviendas generalmente mejoran con el tiempo. En la mayoría de las ciudades, los barrios de tugurios y los asentamientos ilegales ya no parecen representar un peligro inmediato para el orden establecido...

El Banco Mundial¹⁹ reconoce que en muchas ciudades el volumen total de préstamos hipotecarios concedidos por el sector estructurado en un año cualquiera no representa más del 10 al 20% del valor anual de la inversión en vivienda, por lo que suelen aparecer como fuentes alternativas de préstamo para vivienda los parientes, los empleadores, las organizaciones no gubernamentales o los prestamistas de dinero, pero los ahorros y los ingresos corrientes financian el volumen de construcción. Cuando se utilizan los ingresos corrientes —la mayoría de los casos en los países en vías de desarrollo—, la construcción se realiza de forma incremental a medida que los ingresos familiares resultan disponibles en el tiempo.

Aun pareciéndonos loable el trabajo realizado por especialistas de un buen número de instituciones multilaterales y altos funcionarios haitianos plasmado en el Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití, al que nos hemos referido en el apartado 4, hemos de expresar nuestra extrañeza ante el hecho de que no aparezcan referencias ni propuestas claras para abordar las cuestiones objeto de este trabajo de forma específica desde el sector informal, ni a través de la participación directa y proactiva de los beneficiarios, ni a través de la implicación de las instituciones de la llamada «tercera sociedad» haitiana, sin cuya participación real no puede concebirse el desarrollo.

La dotación de sistemas de infraestructura primaria (caminos, abastecimiento de agua, alcantarillado y desagüe, electricidad y teléfonos) suele implicar inversiones millonarias. La instalación de redes de esa magnitud requiere una planificación y coordinación meticulosa. Muchos gobiernos consideran —y el Banco Mundial opina que sin razón— que

los sistemas de infraestructura son inversiones improductivas o inversiones que no generan divisas, por lo que suelen mostrarse poco dispuestos a emprender ese tipo de proyectos. Los organismos multilaterales y hoy en día, debido a los crecientes procesos de privatización, también las grandes multinacionales que se ocupan de las infraestructuras se concentran en el gobierno central. La incapacidad para recuperar los costos impide la inversión y limita aún más la ampliación de redes que con frecuencia se ven dificultadas por la falta de responsabilidad de los organismos públicos. Las carencias de infraestructuras afectan de diversas maneras a los pobres de las zonas urbanas. Las redes de transporte insuficientes empujan a los pobres a lugares menos accesibles, lo que aumenta el tiempo que gastan en viajes y los egresos familiares por este concepto.

Esta última característica, que obviamente debía tener en cuenta el proyecto de directrices de habitabilidad básica post-catástrofe, también se valora como un logro clave para asegurar una plataforma mínima en la que sustentar las bases del futuro desarrollo centrado en las personas. Poco nuevo hay que añadir si se medita el contenido del cuadro 6, en el que quedan plasmados los consensos mundiales del *Programa de Hábitat: objetivos y principios, compromisos y plan de acción mundial*, ratificado por jefes de Estado y de Gobierno de la mayoría de los países del mundo y resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebrada en Estambul en 1996 (Hábitat II).

El cuadro 6 compendia tres tipos de medidas de interés crítico que las Naciones Unidas agrupan del siguiente modo:

- Medida 85: «... salvaguardar la salud, la seguridad y el bienestar de todas las personas...».
- Medida 86: «... asegurar el suministro más equitativo de sistemas de infraestructura y servicios básicos...».
- Medida 87: «... asegurar la eficiencia de la infraestructura y la prestación de servicios...».

■ «Sitios y servicios»: programas de actuación para una reconstrucción no utópica

■ **Estructuras físicas que conforman la habitabilidad básica.** La infraestructura y los servicios básicos a nivel comunitario comprenden, entre otros, el abastecimiento de agua potable, el saneamiento, la eliminación de desechos, la asistencia social, los servicios de transporte y comunicaciones, la energía, los servicios de salud y de emergencia, las escuelas, la seguridad ciudadana y la ordenación de los espacios abiertos. La carencia de servicios básicos adecuados, componente esencial de la vivienda, menoscaba la salud humana, la productividad y la calidad de vida, particularmente en el caso de las personas que viven en condiciones de pobreza en la ciudad y en el campo. Las autoridades locales y de los estados o provincias, según el caso, son las principales responsables de prestar o facilitar los servicios, que deben estar reglamentados por una legislación y unas normas apropiadas. Los gobiernos centrales deben apoyar la capacidad de las autoridades locales para administrar, explotar y mantener la infraestructura y los servicios básicos. No obstante, hay otros muchos agentes, incluidos el sector privado y las organizaciones comunitarias y las no gubernamentales, que pueden participar en la prestación y la gestión de servicios bajo la coordinación de los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales.

Las estructuras físicas de la habitabilidad básica son las siguientes:

- Dentro del propio asentamiento:
 - Espacio parcelado (lote): vivienda progresiva, servicios elementales, escuela, centro de salud...; espacio

Cuadro 6 *Medidas para garantizar el acceso a la infraestructura y servicios básicos*

Medida 85. A fin de salvaguardar la salud, la seguridad y el bienestar de todas las personas, mejorar sus condiciones de vida y ofrecer infraestructura y servicios básicos adecuados y asequibles, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben promover:

- el abastecimiento de agua potable en cantidad suficiente y el acceso a ese servicio;
- servicios adecuados de saneamiento y de control de desechos;
- una adecuada movilidad mediante el acceso a transportes públicos económicos y físicamente accesibles y a otros servicios de comunicación;
- el acceso a los mercados y al comercio minorista para la compra y la venta de artículos de primera necesidad;
- la prestación de servicios sociales, en especial para los grupos y comunidades desfavorecidos;
- el acceso a instalaciones comunitarias, incluidos los lugares de culto;
- el acceso a fuentes sostenibles de energía;
- tecnologías ecológicamente racionales y la planificación, suministro y conservación de infraestructura, incluidos caminos, calles, parques y espacios abiertos;
- un elevado nivel de seguridad ciudadana;
- el empleo de diversos mecanismos de planificación que permitan una participación útil a fin de reducir los efectos negativos sobre los recursos biológicos, como los bosques y las tierras agrícolas de buena calidad, que pudieran resultar de las actividades en materia de asentamientos humanos;
- sistemas de planificación y ejecución que integren todos los factores mencionados en el diseño y la ordenación de asentamientos humanos sostenibles.

Medida 86. A fin de asegurar el suministro más equitativo de sistemas de infraestructura y servicios básicos, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

- colaborar con todas las partes interesadas para ofrecer terreno habilitado y asignar espacio suficiente para los servicios básicos y para las zonas de esparcimiento y espacios abiertos cuando preparen nuevos planes y mejoren los existentes;
- contar con las comunidades locales, particularmente las mujeres, los niños y las personas con discapacidad, en el proceso de adopción de decisiones y en el establecimiento de prioridades para la prestación de servicios;
- hacer participar, alentar y prestar asistencia, cuando proceda, a las comunidades locales, particularmente a las mujeres, los niños y las personas con discapacidad, en el proceso de establecimiento de normas para las instalaciones comunitarias y en la explotación y conservación de esas instalaciones;
- apoyar la labor de los grupos académicos y profesionales en la evaluación de las necesidades de infraestructura y de servicios a nivel comunitario;
- facilitar la movilización de fondos de todas las partes interesadas, particularmente del sector privado, a fin de que se realicen mayores inversiones;
- establecer mecanismos de apoyo que permitan que las personas que viven en la pobreza y los desfavorecidos puedan acceder a la infraestructura y los servicios básicos;
- eliminar los obstáculos legales, comprendidos los relativos a la tenencia y el crédito, que niegan a la mujer la igualdad de acceso a los servicios básicos;
- fomentar el diálogo entre todas las partes interesadas para contribuir a la prestación de servicios básicos y de infraestructura.

Medida 87. A fin de asegurar la eficiencia de la infraestructura y la prestación de servicios, así como su funcionamiento y conservación, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

- establecer mecanismos para fomentar la gestión autónoma, transparente y responsable de los servicios a nivel local;
- establecer un entorno propicio para alentar al sector privado a participar en la gestión eficiente y competitiva y la prestación de servicios básicos;
- fomentar la aplicación de tecnologías adecuadas y ecológicamente racionales para la infraestructura y la prestación de servicios de manera económica;
- fomentar las asociaciones con el sector privado y con organizaciones sin fines de lucro a los efectos de administrar y prestar servicios; cuando sea necesario, mejorar la capacidad normativa del sector público; y establecer políticas de precios que garanticen la sostenibilidad económica y la utilización eficiente de los servicios, así como el acceso de todos los grupos sociales a esos servicios en condiciones de igualdad;
- cuando proceda y sea factible, establecer relaciones de asociación con grupos comunitarios para la construcción, el funcionamiento y la conservación de la infraestructura y los servicios;
- mejorar la planificación, el diseño, la construcción, la conservación y la rehabilitación.

Fuente

Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Programa de Hábitat: objetivos y principios, compromisos y plan de acción mundial, 1996.

productivo: industria, artesanía, servicios, producción agrícola.

- Red de espacios públicos (calles, vías, plazas, zonas verdes y espacios libres): pavimentos, suelos estabilizados...; infraestructuras: agua, saneamiento, energía, basuras, comunicaciones, mobiliario urbano, arbolado y jardinería.
- De conexión territorial fuera del asentamiento:
 - Sistemas generales: redes públicas territoriales de viabilidad, accesibilidad y transporte, abastecimiento, evacuación de aguas servidas y energía.

Cada una de estas estructuras físicas esenciales de la habitabilidad básica deberá concretarse espacial y temporalmente conforme a las determinaciones sociales e históricas de cada lugar de intervención. En cuanto a la formación disciplinar necesaria que habrá de desarrollarse en esta área temática, dada su urgencia y perentoriedad, deberá tener obviamente un carácter eminentemente pragmático, y estará, por tanto, dirigida a facilitar los conocimientos técnicos que hagan a las poblaciones capaces de afrontar por sí mismas, como objetivo final, la universalización de la habitabilidad básica. Tal universalización requiere hacer frente a los déficits de más del 40% de la población mundial, es decir, de los 2.500 millones de personas que, según las estadísticas de las Naciones Unidas, viven o sin techo (100 millones) o en asentamientos y viviendas que son directamente lesivos para su salud; a los que se deben añadir actualmente los no menos de 60 millones de pobres al año que aporta el crecimiento demográfico.

■ **Procesos de dotación de habitabilidad básica.** Por varios motivos, la habitabilidad básica se presenta como una herramienta crucial de lucha contra la pobreza. Al estar destinada a la satisfacción de las necesidades fundamentales no satisfechas de asentamiento y residencia, se presenta como el instrumento preferente con el que las poblaciones desfavorecidas o afectadas por graves fenómenos naturales pueden abordar su proceso sistemático de asentamiento; no de manera exclusivamente espontánea, como mayoritariamente lo vienen haciendo por sí mismas hasta ahora, sino de manera más ordenada y con participación del sector público dentro de los procesos de cooperación al desarrollo.

De ahí que estas formas espontáneas de construcción de asentamientos residenciales por parte de los pobres se consideren formas adecuadas y ya en marcha de lo que los pobres están dispuestos a hacer por sí mismos para salir de la pobreza. De este modo se interpreta el propio hacer autoconstructivo de los pobres y sus maneras de autoorganización como un activo muy a tener en cuenta y cuya eficiencia podrá multiplicarse una vez que el proceso se sistematice y el sector público desempeñe su papel de dirección técnica y de aportación económica a la altura de sus posibilidades. Así, los modos de organización, de trabajo propio y ayuda mutua, de ahorro y compra de materiales, de usos de técnicas constructivas, etcétera, que los pobres emplean en sus formas de asentamiento espontáneas han de ser asimilados y depurados para emplearse con una mayor eficiencia en los procesos formalizados de habitabilidad básica. Para la sistematización organizada del proceso se deberá establecer un proceso ordenado siguiendo las cuatro etapas de la urbanización ya comentadas.

Asimismo, hay que destacar la gran importancia del proceso frente al mero producto en cualquier planteamiento de lucha contra la pobreza. La vivienda y la habitabilidad básica desempeñan un papel central como bien material indispensable para lograr índices elementales de desarrollo humano. Ciertamente, el índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD ha acabado por establecer como factores básicos la renta per cápita, las expectativas de vida y los índices de alfabetización. Estos tres factores tienen un reconocimiento elemental en la habitabilidad básica. La vivienda es, cuando la tienen, sin duda, el primer capital de los pobres.

Las expectativas de vida están en relación directa con la vivienda y la habitabilidad, más si consideramos, como se ha hecho aquí, dentro de la propia habitabilidad básica el pequeño puesto de salud: la diferencia de casi cuarenta años de vida entre los países situados en los últimos puestos del listado del IDH elaborado por el PNUD —recordemos que Haití se encontraba antes del seísmo en el puesto 146 de un total de 177 países y presentaba una esperanza de vida al nacer de 59,6 años— y la Europa comunitaria se debe fundamentalmente a dichas condiciones de habitabilidad.

Por último, las condiciones de alfabetización también tienen relación directa con las condiciones de habitabilidad y residencia. Para empezar, gran parte de la transmisión de conocimientos, los no reglados, se llevan a cabo principalmente a través de la madre en la propia vivienda, y si esta no existe o sus condiciones son muy precarias, es muy difícil transmitir los conocimientos necesarios de higiene personal, orden doméstico, etc. Por otra parte, dentro de la habitabilidad básica hemos considerado también la escuela básica, pieza clave del proceso público de alfabetización. La habitabilidad básica destaca, por tanto, como una herramienta fundamental para abordar de forma pública y sistemática la lucha contra la pobreza.

■ «Sitios y servicios»: propuestas concretas

Los planes *ex novo* de sitio y servicio se presentan como la alternativa ordenada y con dirección pública a las numerosas invasiones o «tomos» de terrenos que se conforman como asentamientos extensos en las periferias metropolitanas de las grandes ciudades del mundo en vías de desarrollo.

De hecho, consisten en la entrega a los usuarios de una parcela unifamiliar con un núcleo sanitario de cocina y baño (entre 5 y 16 m²) equipado y conectado a las infraestructuras generales del asentamiento. Dicho asentamiento se establece en un lugar adecuado y previamente ordenado y parcelado, conforme a lo descrito anteriormente.

Entramos ya de lleno en la tercera etapa de la ordenación urbanística sistemática: la urbanización del espacio público con su red de infraestructuras. Es lo que se conoce como «proyecto de obras de urbanización». En lo que respecta a la urbanización de bajo coste, nos basamos para lo que sigue en el libro de Horacio Camino *Elementos de urbanización*.²⁰ Este instrumento urbanístico para poder llegar a acometer a bajo coste las infraestructuras y servicios de la red de espacios públicos de los asentamientos de habitabilidad básica deberá estar en relación directa con los tres aspectos sustantivos que se analizan a continuación.

■ **Calidad de los servicios.** Fijar el nivel de calidad de los servicios corresponde a los políticos, aunque depende también, obviamente, de las oportunidades económicas y condiciones físicas que vengan ya determinadas. El consumo depende del nivel de facilidad con que se proporciona el servicio. Por ejemplo, en el caso del agua:

- Un punto de suministro de agua a 200 metros de distancia lleva a consumir entre 20 y 40 litros por persona y día.
- Si el grifo está en la parcela propia, el consumo es de entre 40 y 60 litros por persona y día.
- Con múltiples instalaciones en la vivienda se alcanza un consumo de unos 200 litros por persona y día.

En el caso de la leña, 900 kilogramos por persona y año equivalen al consumo sostenible de 1 km² de bosque virgen al año por cada 500 personas.

Lógicamente, dada la escasez de recursos, para empezar habría que bajar el estándar de los países industriales. Existen mínimos absolutos, pero el nivel adecuado de cada actuación depende de múltiples variables. No hay un nivel de calidad universal óptimo, pero sí habría que definir por regiones cuál es, al menos, un nivel adecuado y digno para

cada servicio, un nivel que estableciese una línea clara entre la habitabilidad vital necesaria y la definitivamente insalubre, que, por tanto, no alcanza dicho nivel básico.

■ **Optimización del diseño.** La optimización del diseño depende principalmente de los siguientes factores:

- La consecución de los mayores porcentajes de utilización de suelo (para parcelas privadas el 60% es el óptimo).
- Las menores longitudes de circulación y, por tanto, del trazado de las redes, mediante parcelas regulares de poco frente y mucho fondo (se recomienda la proporción de uno a tres entre el frente y el fondo de la parcela o sitio).
- Uno de los problemas más comunes en los asentamientos es el desperdicio de suelo en el trazado de vías redundantes, lo que hace que los gastos de urbanización crezcan en progresión geométrica.

La asignación de áreas mayores del 35% del total dedicadas a calles implica:

- Menos suelo para viviendas.
- Mayores distancias de desplazamiento.
- Mayores superficies a pavimentar (véanse al respecto las *Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera*).
- Mayores dimensiones de las redes de servicios.
- Mayores costes de mantenimiento.

La optimización del diseño solo puede abordarse en los planes *ex novo*, no en los de mejora y consolidación, que deben atenerse a la parcelación existente.

■ **Elementos constructivos.** Es conveniente utilizar elementos constructivos prefabricados, cuyo coste se abarate con tecnologías adecuadas para uso de mano de obra intensiva y de fácil empleo por los pobladores, que aseguren posibles futuras mejoras. La urbanización, con sus infraestructuras y servicios, abarca, como se ve, un campo inmenso, que va desde el abastecimiento, con detección de fuentes, traída por redes y acometidas, hasta el reciclado, la fijación de estándares, la materialización en detalles constructivos, la métrica de los trazados, los costes, etc.

Por otra parte, hay que tener en cuenta multitud de servicios en los que se plantea la satisfacción de un nivel mínimo: circulación, agua, saneamiento, electricidad, alumbrado, basuras, gas, telefonía, etc., a cual más complejo. (Hay, por ejemplo, unos veinte sistemas distintos de letrinas. Para elegir el adecuado en cada ocasión hay que ser un especialista.) La circulación y drenaje de las aguas pluviales es el servicio más costoso y el que, por tanto, proporciona un mayor margen de ahorro con un buen diseño. El incremento de los costes de las redes básicas al pasar del nivel mínimo al estándar presenta las siguientes pautas:

- En electricidad y alumbrado es insignificante.
- En agua y saneamiento es muy apreciable.
- En circulación y drenaje de pluviales es sustancial.

Algunos proyectos de infraestructuras y servicios han fracasado por no haber involucrado a las poblaciones. Tener en cuenta la opinión pública y la participación de los pobladores puede ayudar a establecer prioridades: la mayoría de las comunidades priorizan el agua y el servicio de salud; hay quienes plantean como lo más definitivo la inversión docente (formación de capital humano); la eliminación de los residuos no está en los primeros lugares por falta de conciencia de los peligros que entraña; la educación de la mujer es clave para optimizar la cadena agua-higiene-basura-salud. Al margen de la mejora cualitativa que aún pueda hacerse de estos instrumentos urbanísticos, el auténtico problema es que hasta

ahora, tanto unos como otros son meros planes de aplicación testimonial. La tarea primordial es habilitar medios económicos y preparar personal técnico para su aplicación generalizada y global, a la escala que la problemática precise.

■ Algunas realizaciones de «sitios y servicios» en Latinoamérica

Pese a que no se ha considerado apropiado en una publicación de este tipo entrar en la descripción de las características técnicas de las realizaciones de «sitios y servicios», sí que parece oportuno ilustrar este tipo de programas mediante tres breves presentaciones que puedan refrendar la validez de estos procesos:

- El programa PREVI PP3²¹ se llevó a cabo en Perú después del seísmo de 1970, promovido por la Organización de las Naciones Unidas en dicho país, que en ese momento posiblemente tendría unos niveles de pobreza comparables a los de Haití hoy.
- El programa de «Segundas etapas» del Gobierno de Chile, con casi dos décadas de realizaciones, presenta una excelente valoración de sus resultados tangibles.
- El programa municipal de «Ocupación guiada»²² de la Municipalidad de Trujillo (Perú) ha proporcionado soluciones habitacionales a unas 100.000 personas, gracias a proyectos de «sitios y servicios».

■ **Programa PREVI (Perú), cuarenta años después.** El programa de lotes o sitios con servicios nació en Perú con apoyo directo de la ONU. No existía a la sazón una sección específica en las Naciones Unidas que se ocupase del hábitat (la creación de ONU-Hábitat en Nairobi data de 1976). El PREVI comenzó a gestarse en 1967, como una iniciativa puesta en marcha por el Gobierno peruano con el fin de trazar un plan de mejora de la situación de la vivienda en Lima. El PREVI, en su versión inicial, contaba con tres proyectos piloto, cuyos objetivos eran los siguientes:

- El PP1 se proponía la construcción de un barrio de nueva planta a partir de las propuestas surgidas de un concurso con dos convocatorias, una nacional y otra internacional en la que participaban una serie de equipos extranjeros preseleccionados.
- El PP2 consistía en la elaboración de un estudio con planes prácticos para la renovación de viviendas ya existentes.
- El PP3 tenía como objetivo la realización de «lotes con servicios» de bajo coste mediante procedimientos de autoconstrucción.

El fuerte terremoto que asoló Lima el 30 de mayo de 1970 llevó finalmente al desdoblamiento del PP3 en dos proyectos, uno que continuaba con las ideas de autoconstrucción del PP3 y otro de «lotes con servicios». De la convocatoria PP3 de 1970 se toman las siguientes definiciones de diferentes aspectos de la autoayuda:

Autoayuda. Es la actividad realizada directamente para cubrir una necesidad sentida. Nace de la insuficiencia del dinero que se posee para el fin buscado, o simplemente del deseo de obtener más por dicho dinero. Se contraponen esta idea a la del encargo pagado, esto es, de la actividad realizada por un intermediario que la realiza como trabajo remunerado. Se entiende así la autoayuda aplicada a la construcción de una vivienda como construcción directa en contraposición a la construcción por contrata.

Clasificación de la autoayuda

Por objeto:

- *autofabricación*, producción de materiales o componentes para la obra;

- *autoconstrucción*, participación personal en la construcción de la obra;
- *autofinanciación*, ahorro cooperativo que sin ayuda financiera exterior logra contar con los montos para la realización, por etapas, de obras de interés común de los ahorradores. Estas formas de autoayuda en vivienda pueden aplicarse tanto a obras de infraestructura como de edificación.

Por organización:

- *ayuda mutua*, participación de un grupo de familias en forma organizada;
- *esfuerzo propio*, participación de las familias por separado. Puede darse el caso de un proyecto en el que algunas operaciones se hagan por ayuda mutua y otras por esfuerzo propio.

Por responsabilidad:

- *autoayuda dirigida*, que es la participación del interesado o interesados, bajo la programación, organización detallada y dirección de la agencia oficial, que se hace cargo de la realización del proyecto.

El programa PP3, a base de proyectos de «sitios y servicios», mereció tan alto reconocimiento por sus resultados que se trató directamente en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas ante la XXV Asamblea, en el apartado «Problemas y preferencias en materia de asentamientos humanos: recomendaciones de acción nacional específicas»:

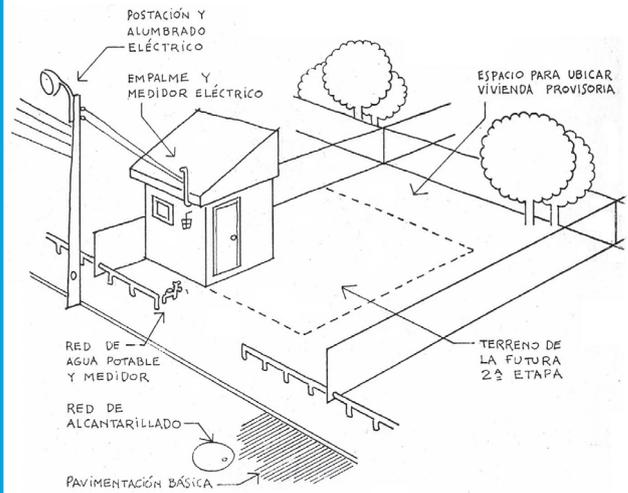
Se recomendarán a los gobiernos cuatro medidas destinadas a proporcionar una base para *políticas y programas* eficaces:

- I) Al formular políticas y programas de desarrollo deberían reconocerse los efectos que sobre la urbanización tienen las políticas de gasto público, particularmente sobre el crecimiento de los asentamientos de bajos ingresos.
- II) Debería realizarse una valorización de las condiciones de vida en los tugurios y asentamientos incontrolados y de su extensión, incluyendo estimaciones de crecimiento y cambios futuros y evaluando sus efectos positivos y negativos sobre el desarrollo.
- III) Debería realizarse un análisis de los programas públicos en fase de aplicación que afecten a los asentamientos de bajos ingresos, comprendida una evaluación de su eficacia. Parece que el concepto de «viviendas baratas» para este grupo debería ceder el puesto a un concepto de «asentamientos baratos», lo que implica un gradual y permanente mejoramiento por medio de medidas encaminadas al máximo grado de esfuerzo propio.
- IV) Con base a las medidas anteriores, deberían iniciarse algunos programas de investigación y ensayo para la mejora de tugurios y asentamientos incontrolados, elevando al máximo posible los esfuerzos y participación de las personas para mejorar su vida.

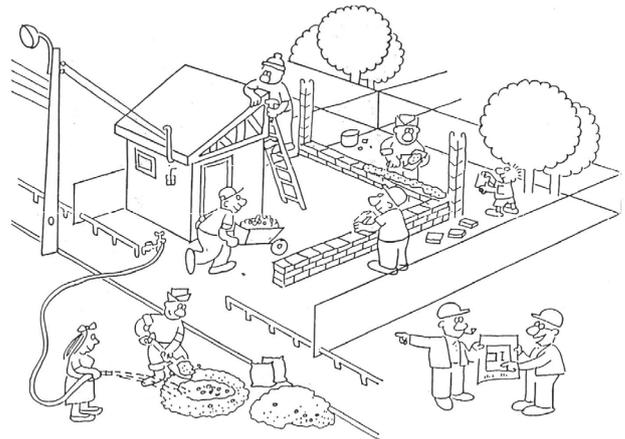
■ **Programa de «Segundas etapas» (Chile).** La figura 2 representa de forma esquemática tres momentos del programa chileno de «sitios y servicios» conocido como de «Segundas etapas». En una primera fase las familias que acrediten determinadas condiciones de recursos escasos reciben en propiedad (con carácter de donación por una sola vez) una parcela de aproximadamente 9 metros de frente por 18 de profundidad, sobre una parte de la cual se extiende una solera de hormigón dotada de agua, saneamiento y electricidad, así como de una construcción mínima, del orden de 9 metros cuadrados, con los equipos básicos de cocina y ducha. Se denomina programa de «Segundas etapas» porque el Ministerio de Vivienda chileno concede a los beneficiarios un crédito blando —de unos 3.000 dólares estadounidenses sin interés— así como el apoyo de un equipo técnico para realizar de forma colectiva y mediante autoconstrucción la segunda fase, consistente en la construcción de hasta 50 metros cuadrados.

Figura 2 Programa de «Segundas etapas» en Chile

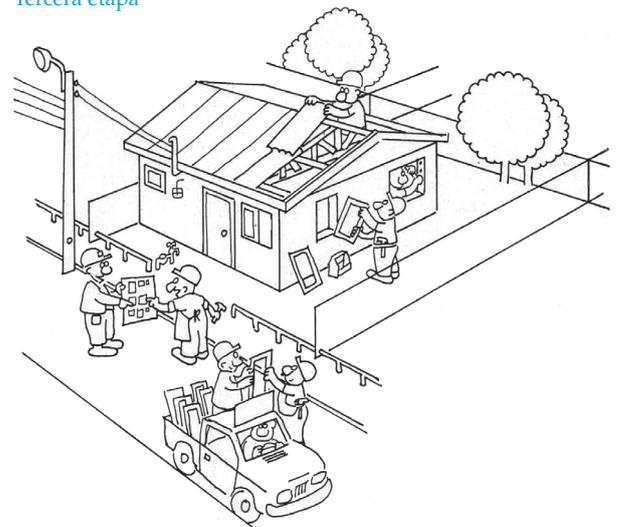
La **primera etapa** deberá tener como mínimo un sitio urbanizado que incluye la unidad sanitaria compuesta por recintos de baño y cocina con un valor máximo de 120 UF*



En la **segunda etapa** pueden organizarse y aportar mano de obra por autoconstrucción



Tercera etapa



* Unidad de Fomento de Chile, medida reajutable basada en la variación del índice de precios al consumo (IPC). En octubre del 2010, 1 UF equivale a unos 21.000 pesos chilenos.

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, *Segundas etapas* (folleto informativo).

El programa «Segundas etapas» cubre todo el territorio chileno y cuenta con varios miles de realizaciones de muy diferente volumen de familias, especialmente en forma de pequeñas agrupaciones rurales de familias con soluciones habitacionales muy precarias.

■ **Programa de «Ocupación guiada» del Alto Trujillo (Perú).** Mediante este programa, entre los años 1995 y 2006 se ocuparon de forma guiada y progresiva 14 barrios que alojaron a casi 50.000 personas. Tras estos once años del programa el municipio se ratifica en la importancia de vincular estrechamente el concepto y perspectiva del desarrollo urbano al del acceso al suelo.

El programa de «Ocupación guiada» apoya una idea fundamental: el urbanismo debe ir por delante, debe ser capaz de adelantarse, incluso, a lo espontáneo. Por ello, por tratarse de un instrumento global, que aborda todo el proceso de un contexto en el que se prevé un aumento de la población de un 33% (ha pasado de 800.000 habitantes a un millón), se estima que se puede impulsar como modelo a la escala de las tomas cotidianas.

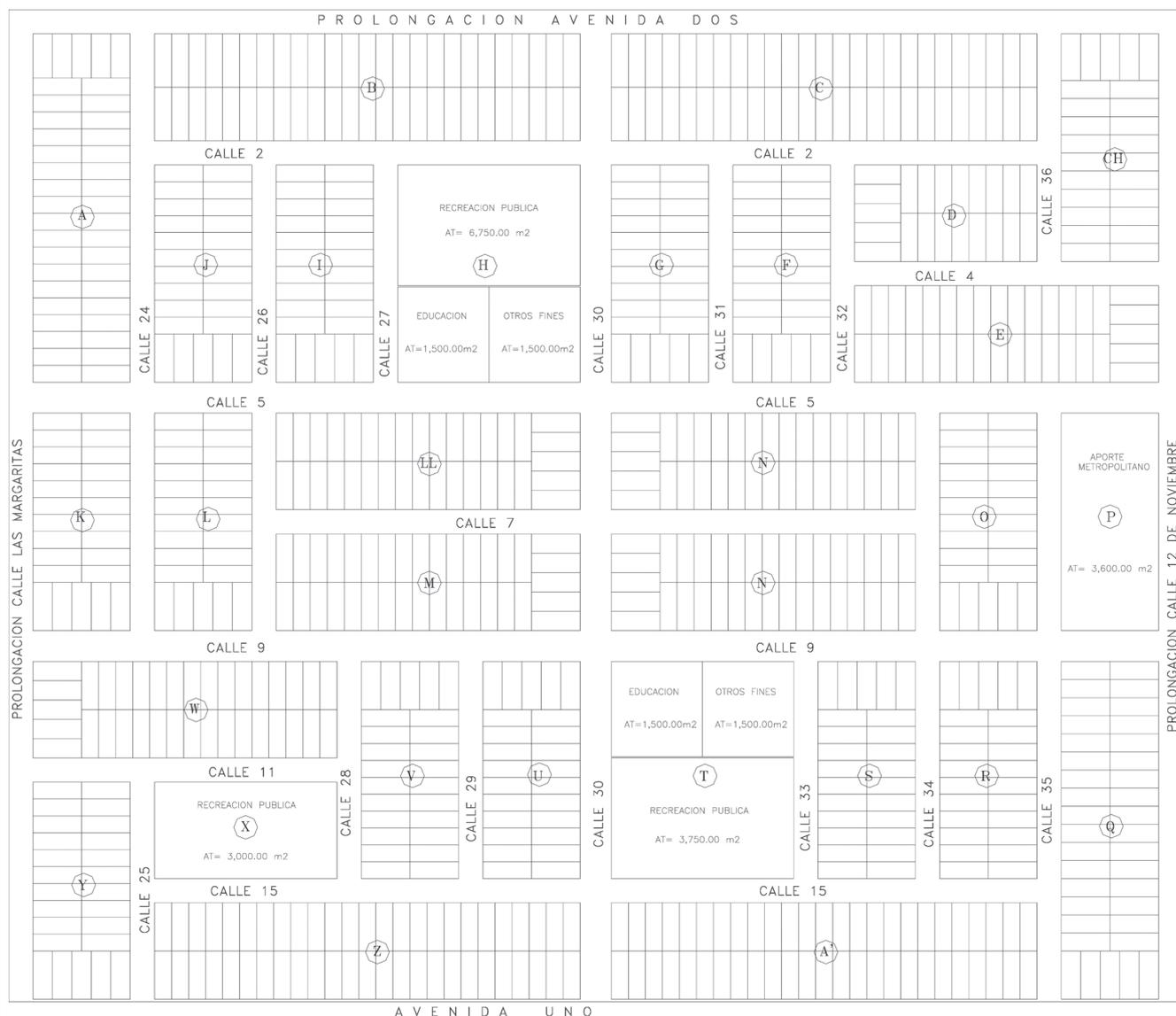
La elección del sitio ha sido llevada a cabo por los técnicos de la Municipalidad de Trujillo, teniendo en cuenta las

condiciones de conectividad, ubicando el asentamiento a 7 kilómetros del centro de Trujillo. El municipio también se hace cargo de la segunda etapa, la de la parcelación. Decide las dimensiones de las parcelas para poder controlar las densidades y las reservas de los espacios públicos destinados a equipamientos, zonas verdes y viarios, y garantiza la tenencia de la tierra al otorgar títulos de propiedad. Puede afirmarse que el sector municipal atiende y controla las tres primeras etapas, incluida la de urbanización.

En las figuras 3 y 4 se muestran dos momentos del programa. La figura 3 representa la planificación urbana de un barrio previa al acceso al suelo de los beneficiarios, que se realiza según los siguientes pasos: 1) empadronamiento; 2) adjudicación de lotes a familias calificadas (tizado y estacado, parcelación legal); 3) organización de la población; 4) ejecución de las obras prioritarias (habitabilidad básica: acondicionamiento); 5) entrega del título de propiedad del lote (previo monitoreo y evaluación de las condiciones familiares); 6) doptación de redes eléctricas y consolidación de calles, y 7) construcción de viviendas, equipamientos y servicios.

La figura 4 muestra una vista aérea de uno de los barrios en proceso de mejora paulatina por parte de los pobladores.

Figura 3 Planificación urbana de un barrio dentro del programa de «Ocupación guiada» del Alto Trujillo (Perú)



Fuente Nelly Amemiya, Municipalidad de Trujillo (Perú).

Figura 4 Vista aérea de un barrio en proceso de mejora dentro del programa de «Ocupación guiada» del Alto Trujillo (Perú)



Equipamientos por barrio:

- Edificios institucionales.
- Centros educativos.
- Zonas deportivas y ajardinadas.
- Centro de salud.
- Centros comunales y parroquiales.
- Mercados.

Fuente Nelly Amemiya, Municipalidad de Trujillo (Perú).

Sobre la imagen se marcan las parcelas preparadas para recibir, en su momento, edificios institucionales, zonas deportivas y ajardinadas, centros comunales, instalaciones religiosas, escuelas, guarderías, centros de salud y mercados.

pales) e instituciones de cooperación para el desarrollo (multilateral, nacional, ONG...) inspira la propuesta de habitabilidad básica para la reconstrucción de Haití presentada.

- Esta propuesta en modo alguno debe entenderse como una renuncia a la consecución del objetivo final de la estrategia facilitadora: *vivienda digna para todos*.

6 Reflexiones finales

A modo de resumen, enumeramos unas pocas ideas fuerza que estimamos aún pueden ser pertinentes para la reconstrucción y desarrollo de Haití en materia de hábitat:

- Sin la participación de la gente no hay desarrollo posible.
- Se considera prioritario reconstruir e incrementar las prestaciones y servicios públicos, antes que las necesidades privadas.
- Las opciones necesarias en este momento no pasan por la bondad de los productos construibles, sino por los procesos para su consecución de forma masiva.
- Resulta defendible, en lo que a cooperación para el desarrollo se refiere, el propugnar «mínimos básicos» para las mayorías, antes que «soluciones acabadas» para unos pocos.
- La estrategia facilitadora tendente a aunar esfuerzos de damnificados, entidades públicas (estatales, regionales o munici-

NOTAS

1. José Antonio Sanahuja, *Guerras, desastres y ayuda de emergencia*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2002 (Colección Informes, 21).
2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*, Madrid, Mundi-Prensa Libros, 2007. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf>.
3. Gobierno de Haití, *Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití. Grandes tareas inmediatas para el futuro*, marzo 2010.
4. Banco Interamericano de Desarrollo, *BID: Estrategia de país con Haití 2007-2011*, noviembre 2007.
5. *Ibidem*, 13 y 22.
6. En el momento de preparar el texto para su edición, la prensa anuncia en titulares: «Un brote de cólera complica la precaria situación de Haití. La epidemia ha causado 138 muertos y se expande con rapidez» (*El País*, 23/10/10).

7. Gobierno de Haití, *Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití. Grandes tareas inmediatas para el futuro*, marzo 2010, 7. Cursiva de los autores.
8. *Ibidem*, 7-8. Cursiva de los autores.
9. En este trabajo utilizaremos de forma indistinta las siguientes expresiones, utilizadas en función de cada país: *vivienda crecedera* o *ampliable* (capacidad para aumentar la superficie y/o el volumen construido); *vivienda mejorable* o *semilla* (según denominación del Centro Experimental de la Vivienda Económica), que se refiere principalmente a los acabados y dotaciones de instalaciones; y *vivienda incremental* (Alfredo Cilentio), con procesos constructivos muy dilatados en el tiempo y generalmente por autoconstrucción, asistida o no...
10. Gobierno de Haití, *Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití. Grandes tareas inmediatas para el futuro*, marzo 2010, 3.
11. *Ibidem*, 12.
12. *Ibidem*, 13 y 37.
13. Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica, *Directrices de habitabilidad básica poscatástrofe para optimizar el tránsito de la emergencia al desarrollo progresivo en el área centroamericana*, Madrid, Fundación Carolina, 2006.
14. Cátedra UNESCO de Habitabilidad Básica en la Universidad Politécnica de Madrid, *Las 'tomas' de tierras urbanas en Latinoamérica hoy. Problema o solución*, Madrid, Ministerio de Vivienda, 2010.
15. *Sitios y servicios* es la expresión más empleada en Latinoamérica. En España podría hablarse de «parcelas equipadas» o «lotificaciones con instalaciones».
16. Mike Davis, *Planeta de ciudades miserias*, Madrid, Foca, 2007, 101-102.
17. S. V. Sethuraman, *Urban Poverty and the Informal Sector. A Crucial Assessment of Current Strategies*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1997, 2-3.
18. Hernando de Soto, *El misterio del capital*, Lima, El Comercio, 2000.
19. Banco Mundial, *Cities without Slums*, Berlín, Banco Mundial, 1999.
20. Horacio Camino, *Elementos de urbanización*, México, Gustavo Gili, 1984.
21. *Programa PREVI*, tomo 1: *PREVI PP3*, Lima, Naciones Unidas, 1973.
22. Belén Gesto, «El Programa de Ocupación Guiada del Alto Trujillo (Perú)», en Cátedra UNESCO de Habitabilidad Básica en la Universidad Politécnica de Madrid, *Las 'tomas' de tierras urbanas en Latinoamérica hoy. Problema o solución*, Madrid, Ministerio de Vivienda, 2010.

Julián Salas, Guillermo Gómez y Belén Gesto, *Algunas propuestas de habitabilidad básica para la reconstrucción de Haití*, Cuadernos Bakeaz, n.º 98.

© Julián Salas, Guillermo Gómez y Belén Gesto, 2010; © Bakeaz, 2010.

Las opiniones expresadas en estos trabajos no coinciden necesariamente con las de Bakeaz.

Cuadernos Bakeaz es una publicación monográfica, bimestral, realizada por personas vinculadas a nuestro centro o colaboradores del mismo. Aborda temas relativos a economía de la defensa, políticas de cooperación, educación para la paz, geopolítica, movimientos sociales, economía y ecología; e intenta proporcionar a aquellas personas u organizaciones interesadas en estas cuestiones, estudios breves y rigurosos elaborados desde el pensamiento crítico y desde el compromiso con esos problemas.

Director de la publicación: Josu Ugarte • **Coordinación técnica:** Blanca Pérez • **Consejo asesor:** Martín Alonso, Joaquín Arriola, Nicola Barceló, Anna Bastida, Roberto Bermejo, Jesús Casquete, Xabier Etxeberria, Adolfo Fernández Marugán, Carlos Gómez Gil, Rafael Grasa, José Carlos Lechado, Arcadi Oliveres, Jesús M.ª Puente, Jorge Riechmann, Juan Manuel Ruiz, Pedro Sáez, Antonio Santamaría, Angela da Silva, Ruth Stanley, Carlos Taibo, Fernando Urruticoechea • **Últimos títulos publicados:** 82. Aleksí Ylonen, Mayra Moro Coco y Juan Álvarez Cobelas, *Costa de Marfil: entre la violencia y el desarrollo*; 83. Carlos Gómez Gil, *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio y la cooperación descentralizada*; 84. Ana Izquierdo Lejardi y Laura Rodríguez Zugasti, *El comercio justo como herramienta de consumo responsable*; 85. Florent Marcellesi, *Ecología política: génesis, teoría y praxis de la ideología verde*; 86. Efrén Areskurrinaga, *La liberalización agrícola y el aumento de la inseguridad alimentaria mundial*; 87. Andrés Cabanas, *La encrucijada de Guatemala: regresión autoritaria o democracia participativa*; 88. Florent Marcellesi e Igone Palacios, *Integración de consideraciones de sostenibilidad en la cooperación para el desarrollo*; 89. Carlos Gómez Gil, *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales*; 90. Xabier Etxeberria, *Referentes éticos ante la expansión empresarial en el Sur*; 91. Ignacio Álvarez-Ossorio Alvarino, *La situación humanitaria de Gaza*; 92. Mario Roberto Solarte, *Colombia: simetrías violentas y alternativas que emergen de la memoria*; 93. Andrea Ruiz Balzola, *La perspectiva transnacional de las migraciones: desafíos e implicaciones prácticas*; 94. F. Javier Merino, *El espejismo revolucionario: la izquierda radical ante ETA*; 95. Amaia Unzueta Sesumaga, *Asociacionismo de mujeres inmigrantes latinoamericanas y codesarrollo en el País Vasco: condicionantes y posibilidades*; 96. Hans Harms, *Apuntes críticos y criterios prácticos para la resolución participativa de conflictos ambientales*; 97. Víctor Peñas Sánchez e Inés Masip Curto, *Agua y desarrollo: el reto de la conservación del medio hídrico*; 98. Julián Salas, Guillermo Gómez y Belén Gesto, *Algunas propuestas de habitabilidad básica para la reconstrucción de Haití* • **Diseño:** Jesús M.ª Juaristi • **Maquetación:** Mercedes Esteban Meriel • **Impresión:** Berekintza • **ISSN:** 1133-9101 • **Depósito legal:** BI-295-94.

Suscripción anual (6 números): 24,00 euros • **Forma de pago:** domiciliación bancaria (indique los 20 dígitos correspondientes a entidad bancaria, sucursal, control y c/c.), o transferencia a la c/c. 2095/0365/49/3830626218, de Bilbao Bizkaia Kutxa • **Adquisición de ejemplares sueltos:** estos cuadernos, y otras publicaciones de Bakeaz, se pueden solicitar contra reembolso (5,00 euros de gastos de envío) a la dirección abajo reseñada. Su PVP es de 4,00 euros por ejemplar.

Bakeaz es una organización no gubernamental fundada en 1992 y dedicada a la investigación. Creada por personas vinculadas a la universidad y al ámbito del pacifismo, los derechos humanos y el medio ambiente, intenta proporcionar criterios para la reflexión y la acción cívica sobre cuestiones relativas a la militarización de las relaciones internacionales, las políticas de seguridad, la producción y el comercio de armas, la relación teórica entre economía y ecología, las políticas hidrológicas y de gestión del agua, los procesos de Agenda 21 Local, las políticas de cooperación o la educación para la paz y los derechos humanos. Para el desarrollo de su actividad cuenta con una biblioteca especializada; realiza estudios e investigaciones con el concurso de una amplia red de expertos; publica en diversas colecciones de libros y boletines teóricos sus propias investigaciones o las de organizaciones internacionales como el Worldwatch Institute, ICLEI o UNESCO; organiza cursos, seminarios y ciclos de conferencias; asesora a organizaciones, instituciones y medios de comunicación; publica artículos en prensa y revistas teóricas; y participa en seminarios y congresos.