

3.5 Albergues y vivienda

Durante la fase de respuesta y recuperación después del paso del huracán Mitch, muchas organizaciones nacionales y extranjeras intervinieron con actividades y programas a favor de los albergados: OIM, UNICEF, PNUD, CHF, OPS, PMA, entre otras.

Un actor importante en la rehabilitación y la reconstrucción fue el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que, a través de sus Sociedades Nacionales, contribuyó a la reconstrucción de un importante número de viviendas.

La manera en que el Movimiento de la Cruz Roja fue involucrado en la recuperación después del huracán Mitch tomó diferentes formas. Por ejemplo, en Honduras, el gobierno pidió que la Sociedad Nacional de la Cruz Roja administrara los albergues temporales, suponiendo que la reedificación terminaría en un año. Esto estuvo lejos de la realidad. Dada la escala y la extensión de los daños, los sistemas débiles en plazo a nivel nacional y local, y el acceso limitado a tierras, la reedificación tomó mucho tiempo y las personas permanecieron en estos albergues más tiempo de lo que se había anticipado (un promedio de tres a cuatro años). Esto puso a la Sociedad Nacional de Cruz Roja bajo presión para manejar los albergues por un espacio de tiempo inesperadamente largo. Si no se hubiera manejado bien, esto podría haber dañado fácilmente la imagen pública de la Sociedad Nacional y de la FICR, debido al hecho de que las personas en albergues eran en su mayoría provenientes de asentamientos urbanos marginales y tenían problemas sociales que empeoraron en los albergues. La Cruz Roja hondureña hizo un trabajo muy bueno, pero esos años todavía son recordados por la Sociedad Nacional y las comunidades como el peor período de la recuperación.

.....

Varias Sociedades Nacionales de Cruz Roja llevaron a cabo muchos proyectos habitacionales, en asociación con organismos internacionales. En Honduras, la Cruz Roja española, la alemana, la suiza y la italiana fueron activas en varias partes del país, con proyectos no sólo habitacionales sino también de infraestructura y de recuperación económica. En Nicaragua, la Cruz Roja canadiense, la francesa, la española y la americana, entre otras, realizaron varios conjuntos habitacionales.

Informe diez años después de Mitch, Cruz Roja española, 2008.

.....

Ejemplo de proyecto post Mitch

Ante el devastador impacto del huracán Mitch, miles de personas se vieron en la necesidad de refugiarse en escuelas o estructuras similares que les brindasen albergue temporal, mientras se hacían esfuerzos gubernamentales e interinstitucionales para encontrar soluciones habitacionales. El gobierno hondureño, en coordinación con varias agencias del Sistema de Naciones Unidas realizó una solicitud para que la experiencia de OIM en la construcción de albergues sirviera de base para solventar la necesidad urgente de protección y abrigo para las personas afectadas por la tormenta, y con ello involucrarse en la construcción de las Comunidades Habitacionales de Transición (CHAT's).

Para esto se planeó un objetivo:

Construcción de módulos familiares para albergar aproximadamente a 5.000 familias que se beneficiarían temporalmente con abrigo, servicios de salud y saneamiento. Esto incluía la coordinación, planificación y ejecución de acciones con todos los actores participantes en la construcción de los CHAT's.

Este objetivo estaba dirigido principalmente a:

- Solucionar el problema habitacional de las familias damnificadas.
- Liberar las escuelas utilizadas como albergues para continuar con el periodo escolar.

Esta iniciativa, coordinada por el gabinete presidencial de reconstrucción, fue apoyada por un gran número de organizaciones gubernamentales entre las que se encontraban: SETCO, FHIS, ENEE, SANAA y INFOP, las cuales tenían funciones y roles definidos. A ellas se unieron los esfuerzos de varios ministerios.

Fuente: Informe Final, construcción de las Comunidades Habitacionales de Transición (CHATS), OIM, Mayo, 2000.

Los nuevos emplazamientos fueron ubicados en lugares aptos para el asentamiento humano, en armonía con el entorno y las costumbres de sus habitantes, a pesar de que algunas casas fueron reedificadas en la misma área de riesgo que ocupaban antes del desastre.

Evaluación de la reconstrucción

En total, la acción de la Federación en rehabilitación de viviendas cubrió aproximadamente el 10% del número total de casas construidas por asociaciones internacionales después de Mitch:

1. Se utilizaron varios modelos diferentes de casa sin tener estándares comunes;
2. Los costos por vivienda de las diferentes Sociedades Nacionales variaron considerablemente de proyecto a proyecto (de 2,500 a 12.000 dólares), dependiendo del tipo de servicios e infraestructura proporcionados en el proyecto y del nivel de participación de los beneficiarios;
3. En varios proyectos se acentuó la participación comunitaria como una prioridad para asegurar que todos los servicios y la infraestructura fueran incluidos en el proyecto;
4. Algunos proyectos se focalizaron en construcción de viviendas con contratistas, bajo la fórmula de llave en mano;
5. En el proceso de reedificación, las Sociedades Nacionales encontraron nuevas maneras de “compartir” proyectos, en las que cada asociación contribuyó con una parte del total.

Impactos y desafíos

Uno de los problemas principales del proceso de reconstrucción fue la falta de áreas edificables para nuevos asentamientos, sobre todo en los casos de reubicación de la población afectada. Según el informe de ECHO “Central America Hurricane Mitch Global 1988/1999/2000-Rehabilitation Sector ECHO, 2001”: “La rehabilitación, sobre todo en zonas rurales donde los beneficiarios podrían permanecer relativamente cerca de su ambiente original, tenía altas perspectivas de desarrollo futuro. Ejemplos de proyectos visitados son Omoa, en Honduras norteña, Comayagua, en Honduras central, y Masaya, en Nicaragua. La mayoría de los otros proyectos se ubicaban en zonas periurbanas y rurales; sin embar-

go, la situación no parece muy prometedora. Estos proyectos se pueden caracterizar porque los beneficiarios fueron ubicados nuevamente lejos de su localización original. Las críticas principales son que el nuevo establecimiento había sido situado en los áreas marginales y/o donde era difícil tener acceso al trabajo y la supervivencia es muy difícil.

La falta de alimentos y otro tipo de problemas, además de la desintegración de muchas familias, ocurrieron debido a la pobreza y la carencia extremas de perspectivas. En un caso, las casas fueron desmontadas y el sitio abandonado”

Provisión de albergues temporales

Los “albergues” o “albergues temporales” permiten proporcionar temporalmente abrigo, alimentación, agua segura, salud y protección a personas que, por situaciones de emergencia, han tenido que abandonar sus hogares. La estadía (corta o mediana) en los albergues depende de las condiciones de riesgo y de que las posibilidades de retorno al hogar sean seguras y permanentes. En los albergues, la comunidad albergada juega un rol preponderante en el adecuado manejo, conjuntamente con las autoridades locales o responsable asignados.

Después del paso del huracán Mitch, algunos países de Centroamérica adoptaron normativas jurídicas y legales para la gestión de albergues. En muchos casos, los gobiernos utilizan las infraestructuras educativas como albergues provisionales, creando así problemas en el derecho a la educación de los niños cuyas escuelas están siendo utilizadas como albergues temporales.

Se han desarrollado muchas guías y talleres para apoyar a las instituciones y organizaciones involucradas en mejorar la capacidad de administración de los albergues temporales y ser un instrumento técnico que pueda ser utilizado en cualquier situación de desastre, realizando siempre los ajustes necesarios que permitan adaptar su contenido al evento que se presente y a la realidad local específica.

Es importante resaltar que, a pesar de los esfuerzos que se han realizado en la región centroamericana en materia de albergue temporal, no se visualiza aún la existencia de un plan de manejo integral de albergues a nivel país, capaz de definir con absoluta

claridad, roles y responsabilidades y de formación continua en materia de albergue y protección.

Las escuelas suelen ser utilizadas como albergues en situaciones de emergencia o desastre, quedando éstas en condiciones precarias una vez que la situación tiende a normalizarse y la gente retorna a sus hogares. Es evidente que las estructuras escolares son diseñadas para educar y no para albergar a decenas, cientos o miles de personas. Los espacios públicos escolares no son diseñados para garantizar la protección y el bienestar que se requiere en condiciones de albergue; ni para soportar todas las necesidades vitales de grupos masivos de personas, por períodos largos.

Por otro lado, hay escuelas que se encuentran ubicadas en áreas geográficas de riesgo a los embates de la naturaleza. Hay otras cuyas estructuras no son resistentes, sea porque a través del tiempo se han deteriorado, o porque no fueron construidos como espacios para albergar grandes cantidades de gente.

En algunos países de la región centroamericana, como por ejemplo Nicaragua, existe un marco legal que autoriza la utilización de infraestructuras educativas como albergues provisionales en situaciones de desastres y le asigna funciones determinadas al Ministerio de Educación en su habilitación y administración.

En el caso de El Salvador, el Ministerio de Educación tiene un reglamento para uso de centros escolares como posibles albergues temporales, el cual establece regulaciones para su utilización y protección de bienes escolares. Sin embargo, aún no existen políticas o estrategias para asegurar el derecho de los niños, niñas y adolescentes cuyas escuelas estén siendo utilizadas como albergues temporales.

En vista de esa realidad, la Cruz Roja a nivel regional elaboró, como parte de su serie de módulos educativos "Es mejor prevenir", tres módulos para escuela: 1. "Escuela protegida", dedicado a fomentar una mejor y mayor preparación para desastres; 2. "Man-

Evaluación de las capacidades en albergues de Honduras (julio 2008)

COPECO tiene la función de coordinar todas las instancias nacionales para el establecimiento y administración de los albergues temporales en caso de emergencia o desastre en el país. La evacuación y albergue de los afectados a nivel local es asumida por los COE, las alcaldías, servicios de emergencia y/o algunas ONG. Asimismo, diez años después de haber ocurrido el Mitch, algunos entrevistados indican que, de producirse un nuevo evento, se evidenciarían las debilidades de las organizaciones para albergar dignamente a las personas que requieran ser albergadas.

La Cruz Roja hondureña cuenta con un manual sobre manejo y administración de macroalbergues, el cual retoma la experiencia del país en varias emergencias; así como una guía comunitaria para el manejo de albergues. Por otro lado, algunas ONG se han organizado en el grupo Esfera y están trabajando el tema de manejo de albergues, basado en los derechos de protección los damnificados.

Fuente: Evaluación de la Capacidad Nacional para la Respuesta a Desastres, Honduras
– OCHA/UNDAC, julio 2008

tenimiento de escuelas", cuyo propósito es que sirva de guía a profesores, alumnos y padres de familia sobre la importancia del mantenimiento de los centros educativos, la comprensión de amenazas y riesgos asociados al mantenimiento de estructuras escolares y la comprensión de riesgos a la hora de convertirlos en albergues y 3. "Centros educativos como centros primarios de evacuación de emergencia (temporalidad mínima)", cuyo propósito es asegurar que se comprenda la diferencia de un centro de evacuación de emergencias con un albergue temporal, y, con ello, promover que en el menor tiempo posible se habiliten las escuelas para la razón de su existencia: la educación.

Experiencia de Cruz Roja hondureña en albergues en los últimos 10 años

La Cruz Roja hondureña estuvo involucrada en el apoyo de albergues por más de cuatro años, en los cuales cumplió una función muy importante de apoyo a miles de familias hondureñas que perdieron todos sus bienes y sus viviendas fueron destruidas.

El retorno de las personas albergadas a viviendas seguras fue una tarea que requirió de un trabajo político y de negociación con el gobierno hondureño; de coordinación técnica para desarrollar programas de retorno a vivienda segura; y de acciones de bienestar social continuo dirigidas a miles de personas albergadas, en lo que se denominaron “macroalbergues”.

Se requirió de mucho tiempo, paciencia y de espacios de aprendizaje que garantizaran la obtención de documentos de tenencia de la tierra ubicados en terrenos seguros, alejados de potenciales riesgos naturales; y por otro lado, que garantizaran el uso del terreno para la construcción de viviendas.

Por otro lado, se invirtió en la participación comunitaria para lograr un involucramiento activo de ésta en el diseño y construcción de las viviendas. Uno de los mejores ejemplos fue la construcción de “Ciudad España”, un programa de viviendas dirigido por la Cruz Roja hondureña con la dirección técnica de la Cruz Roja española, que ahora alberga a miles de personas. “Ciudad España” es también resultado de los aciertos y desaciertos que el Movimiento Internacional de la Cruz Roja tuvo en la fase de reconstrucción y que dejó muchas experiencias favorables.

Diez años después del Mitch, el fortalecimiento de capacidades en el manejo de albergues temporales es moderado. La Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) ha capacitado a los Centros de Emergencias Locales y Municipales (CODEL, CODEM y alcaldías municipales). Por su parte, la Cruz Roja hondureña, basada en la experiencia vivida, asumió un liderazgo regional importante, a nivel de Cruz Roja, en la elaboración de la guía de albergues comunitarios, cuyo eje principal es poner a las propias comunidades en la gestión de albergues y en la búsqueda de soluciones consensuadas. Junto con la Cruz Roja hondureña, funcionarios y voluntarios de otras Sociedades Nacionales de

Centroamérica contribuyeron a la elaboración de la guía y al uso de la misma en toda la región.

En la fase de respuesta a Mitch, la aplicación de los estándares del Proyecto Esfera fue mínima a nivel del contexto nacional. Existía un desconocimiento generalizado sobre estas normas y estándares mínimos, las cuales tuvieron mayor trascendencia en las fases de rehabilitación y reconstrucción. En 2002 se realizó el primer “Taller Interagencial del Proyecto Esfera”, financiado por tres organizaciones, entre ellas la Federación Internacional. Resultado de esta iniciativa se conforma lo que ahora se conoce como el Grupo Esfera Honduras, el cual está coordinado por la Cruz Roja hondureña, por decisión de la Asamblea de Representantes de ONG humanitarias presentes en el país. Dicho mandato incluye el manejo de un fondo económico que sirve para actividades de capacitación e impresión de manuales en el país.

Si bien no existe una normativa para el tema de albergues y/o campamentos, gracias a las iniciativas de COPECO se solicita a la Cruz Roja hondureña el apoyo a procesos de capacitación en materia de albergues.

A nivel del Distrito Central se han identificado escuelas para albergues y elaborado un plan sobre el manejo de los mismos, ya que la matriz de funciones elaborada en conjunto con los miembros del sistema ha determinado que la responsabilidad del manejo de los mismos son de las alcaldías municipales

¿Cual es la visión de futuro para el tema de albergues de emergencias?
¿Dónde estaremos dentro de 10 años, por ejemplo?

En la actualidad se está realizando un proyecto piloto patrocinado por la Cámara de Comercio Honduras Americana en el municipio de Choloma, departamento de Cortés, donde tres centros escolares han sido acondicionados para ser utilizados como albergues, según las normas mínimas del Proyecto Esfera (ejemplo: construcción de baños, sanitarios y duchas con los estándares para determinado número de personas). Según los resultados de este proyecto se espera proponer una estrategia a mediano y largo plazo.

Fuente: entrevista telefónica a un funcionario de la Cruz Roja hondureña, junio 2008