



Afrontar el reto urbano

ADAPTACIÓN DE LAS ACCIONES HUMANITARIAS A UN MUNDO URBANO



SUMARIO

I	Introducción	1
II	El crecimiento de las ciudades.....	2
III	La naturaleza de los desastres urbanos y de la vulnerabilidad urbana	3
	3.1 ¿Qué es una ciudad?	4
	3.2 ¿Nuevos tipos de desastre?	5
	3.3 Vulnerabilidad urbana	6
	3.4 ¿Los desastres urbanos son diferentes?	9
IV	Respuestas emergentes a los desastres urbanos	12
	4.1 Replantear la reducción del riesgo de desastres (RRD).....	12
	4.2 Replantear la preparación	14
	4.3 Replantear la respuesta	20
	4.4 Replantear el desarrollo	23
V	Pasos a seguir: una nueva pauta urbana para las políticas y prácticas humanitarias	25
VI	Bibliografía.....	29

ALNAP es una red sectorial única en el sistema de ayuda humanitaria internacional, compuesta por organizaciones humanitarias clave y por expertos líderes en el ámbito.

La amplia experiencia y conocimientos de todos sus miembros conforman la base de las acciones de ALNAP para mejorar la actuación humanitaria mediante el aprendizaje y la rendición de cuentas.

Ben Ramalingam y Paul Knox Clarke han escrito este informe de la conferencia. El documento de referencia original se benefició mucho de los comentarios y aportaciones de Josh Harris, Manu Gupta, John Mitchell, David Sanderson, Kevin Savage y Kim Scriven. Traducido del Inglés por Judith Cortés.

Para más información sobre la labor de ALNAP, por favor póngase en contacto con el Secretariado de ALNAP en alnap@alnap.org, o en el +44 (0)20 7922 0388.

Para cualquier reproducción comercial del material de ALNAP, solicítelo directamente a la entidad.

Fotografía de portada © Foto ONU/Logan Abassi

© ALNAP/Overseas Development Institute
Londres, Julio 2012

I INTRODUCCIÓN

Este documento da una visión general del pensamiento actual y de las buenas prácticas emergentes de la acción humanitaria en un entorno urbano. Se basa en los debates celebrados en la 27ª Conferencia de la Red ALNAP (Red para un Aprendizaje Activo sobre Rendición de Cuentas y Resultados de la Acción Humanitaria) *Afrontar el Reto Urbano* y en un análisis de la bibliografía reciente sobre las respuestas humanitarias ante crisis urbanas. El informe valora cómo la naturaleza del espacio y de las poblaciones urbanas influye en los desastres en las ciudades, destaca que la comunidad humanitaria se está adaptando para abordar los retos que plantean las áreas urbanas y propone algunos “pasos a seguir” por parte de la comunidad humanitaria.

Los miembros de ALNAP han llevado a cabo labores de preparación, asistencia y recuperación temprana en entornos urbanos durante muchos años, en contextos tan diversos como Huambo, Kabul y Calcuta. En muchos casos, esta labor se ha considerado una parte relativamente menor de programas mayores, o bien “atípica” o “aislada”. Por consiguiente, en comparación, las acciones humanitarias urbanas se han analizado poco como categoría.

Para muchas personas de la comunidad humanitaria, el terremoto que asoló Puerto Príncipe el 12 de enero de 2010 sirvió como “llamada de aviso”, tal como comentó François Grünewald de Groupe URD en la conferencia. La escala del desastre, los retos que los agentes humanitarios afrontaron para darle respuesta y el gran número de evaluaciones y actividades de aprendizaje que se sucedieron como resultado de la respuesta centraron la atención en la cuestión de los desastres urbanos.

Tal y como se confirmó en los debates de la conferencia, la urbanización presenta un reto significativo y urgente. En las últimas décadas, ha incrementado de forma espectacular el número de personas que viven en las ciudades y que son vulnerables a los desastres o a los conflictos (Pelling, 2003; FICR, 2010). El informe *Urban Disasters - Lessons from Haiti* (‘Desastres Urbanos - Lecciones de Haití’) del Disasters Emergency Committee (‘Comité de Emergencia de Desastres’) (DEC, 2011) indica que en los próximos diez años habrá de tres a cinco grandes desastres urbanos. Cada uno de ellos podría ocasionar decenas de miles de muertes y cientos de miles de personas necesitarían ayuda de emergencia. En la conferencia oímos que, en el caso de haber un terremoto en el valle de Katmandú, morirían hasta 100.000 personas y más de un millón necesitaría asistencia (Piper, 2012). Desastres de tal magnitud representan un reto por su escala. Según muchos participantes, también representan un reto por su naturaleza, ya que los desastres urbanos tienen diferencias destacables con los rurales y obligan a la comunidad humanitaria a replantearse herramientas, enfoques y supuestos fundamentales a la hora de decidir cuál es la mejor forma de responder.

Con este contexto de fondo, la 27ª Conferencia de la Red ALNAP, celebrada del 17 al 19 de enero de 2012 en Chennai, la India, reunió a participantes de todo el mundo para tratar el tema de cómo el sistema humanitario podría adaptarse mejor a los desastres urbanos. Se acordó por mayoría que el sector humanitario internacional está actualmente mal preparado para afrontar tanto la escala como la naturaleza del reto urbano (ALNAP,

2009; DEC, 2011; Satterthwaite, 2007). Los desastres urbanos ponen de manifiesto las debilidades existentes en el sistema y a la vez sacan a la luz nuevos retos.

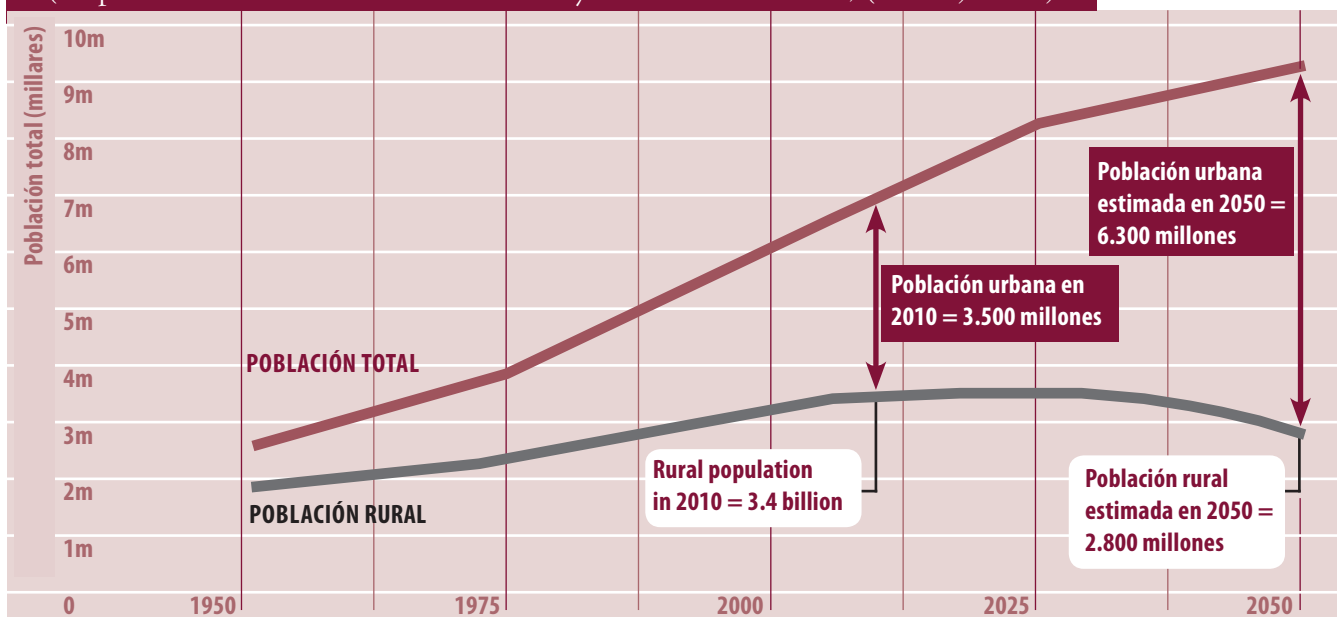
Para poder tratar con éxito estos retos, será necesaria la acción concertada de muchos grupos y organizaciones que quedan fuera del sistema humanitario formal. Es decir, básicamente los gobiernos municipales y nacionales, así como grupos de la sociedad civil y agentes de desarrollo. Sin embargo, la experiencia de los miembros de ALNAP y de otros agentes humanitarios definida en este informe ayuda a identificar zonas donde se requiere progresar y, en algunos casos, indica cómo se puede conseguir ese progreso.

Recuadro 1 Centro de atención en Chennai, India

Tal y como reflejó Mihir Bhatt, del All India Disaster Mitigation Institute ('Instituto de la Mitigación de los Desastres en Toda la India') (AIDMI por sus siglas en inglés), en su discurso de presentación de la Conferencia de ALNAP, la ciudad elegida, Chennai, en el sur de la India, era una ciudad muy adecuada para hablar del tema urbano. Chennai es un puerto histórico importante, una metrópolis floreciente – una de las mayores en un país que se está urbanizando de forma rápida – y una ciudad costera. En ella habitan la oportunidad y la vulnerabilidad. Junto a una prosperidad en aumento y una conectividad global acelerada, hay también grandes barrios de chabolas en crecimiento, con una pobreza y marginalidad elevadas. Estos barrios de chabolas quedaron muy malparados en el tsunami de 2004 y el proceso complejo de recuperación desde el punto de vista político aún no ha terminado. Se pueden encontrar ejemplos similares de vulnerabilidad urbana a los desastres en ciudades de todo el mundo.

II EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

Figura 1 Poblaciones urbanas y rurales 1950-2050
(Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, (DAES) 2010)



El crecimiento de las ciudades durante el siglo XX no tuvo precedentes. La población urbana total global, que constituía solo el 10% de la población global a principio del siglo pasado, había llegado a principio del siglo actual a un 50% sin precedentes (ONU, 2005). Esto sumaba unos 3.500 millones de personas, una cifra que se calcula que casi se doblará en los próximos 40 años (véase Figura 1).

Este punto de inflexión hacia un mundo totalmente urbano se ha descrito como un punto irreversible de no retorno (Crane y Kinzig, 2005), o el umbral hacia un nuevo “milenio urbano” (UNFPA, 2007). Socialmente, la urbanización se considera el cambio más significativo desde el surgimiento de la agricultura. Físicamente, es una de las fuerzas más poderosas y visibles de la Tierra (IHDP, 2005). No es una exageración decir que la urbanización, a la escala y velocidad actuales (véase recuadro 2), está redefiniendo la civilización humana y su relación con el planeta (IHDP, 2005).

Recuadro 2 Factores clave de la urbanización

- ♦ En 1900 había 16 ciudades en el mundo con una población de 1 millón de personas o más, casi todas en países desarrollados. En 2000, en el mundo había 400 ciudades con una población de más de 1 millón, tres cuartas partes de las cuales en países en vías de desarrollo (ONU, 2005).
- ♦ Para 2030, la población global será de 9.000 millones y la población urbana global constituirá hasta un 60% de esta cifra (ibid.). Casi todo el crecimiento de población de los próximos 30 años tendrá lugar en ubicaciones urbanas. Para ver este cambio con perspectiva, habrá casi el doble de gente que viva en ciudades en 2030 que la gente que vivía en el planeta en 1970.
- ♦ La mayoría de este crecimiento urbano será en ciudades pequeñas o medianas más que en mega ciudades y aproximadamente la mitad de la población urbana mundial residirá en ciudades de 500.000 habitantes o menos (ONU-Habitat, 2009). Estas zonas urbanas representarán hasta un 90% de la actividad económica global (ONU, 2005).
- ♦ Si hablamos estrictamente de cifras, Asia seguirá alojando el mayor número de población en sus ciudades. África, aunque sea el continente menos urbanizado hoy en día, será el hogar de 1.200 millones de habitantes urbanos en 2050, con una mayoría significativa de jóvenes (ibid.).

III LA NATURALEZA DE LOS DESASTRES URBANOS Y DE LA VULNERABILIDAD URBANA

Es bien sabido que las ciudades pueden ser mucho más eficaces y efectivas que los asentamientos rurales a la hora de satisfacer las necesidades de su población (Ravallion et al., 2007; ALNAP, 2009). A menudo es más fácil proveer de las necesidades básicas, así como de los servicios culturales y sociales, a las personas que viven a poca distancia entre ellos y que tienen al alcance una infraestructura de mejor calidad (Banco Mundial, 2010). Sin embargo, la urbanización también tiene sus costes, a menudo considerables. A medida que las ciudades crecen, aumentan las tensiones en el medio ambiente, en las infraestructuras, en la economía y en las redes sociales. Como resultado, aumenta la vulnerabilidad humana ante los desastres y, por consiguiente, surgen nuevas formas de “desastre” y de vulnerabilidad ante el mismo.

Para entender mejor y de forma común los desastres urbanos y planificar respuestas eficaces ante ellos, los agentes humanitarios antes que nada necesitamos entender y acordar algunas cuestiones fundamentales: qué significa “urbano” (Cohen, 2003); si realmente existe una tipología específica de desastre “urbano”; y cuáles son las vulnerabilidades específicas de las poblaciones urbanas ante los desastres y las crisis.

3.1 ¿QUÉ ES UNA CIUDAD?

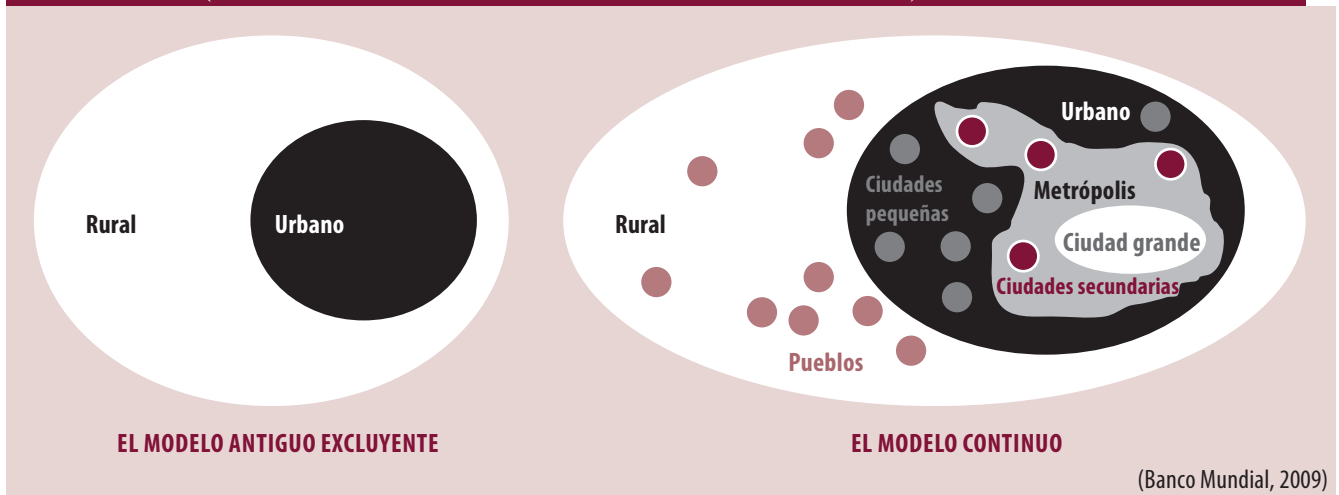
A pesar de los numerosos informes (incluidos los citados en la introducción) que afirman que el mundo es cada vez más urbano en su naturaleza, la misma definición de urbano es ambigua y depende del contexto (Frey y Zimmer, 2001).¹ Definir de forma universal los términos básicos “urbano” y “rural” es una cuestión que sigue debatiéndose en la actualidad (Cohen, 2003). Lo que cada vez es más evidente es que una clasificación simplista excluyente no ayuda ni encaja con la realidad de la evolución de los asentamientos humanos. Tal y como apunta el estudio *Beyond Rural-Urban: Keeping up with Changing Realities* (‘Más allá de lo rural y lo urbano: responder a realidades cambiantes’) (IFPRI, 2005):

Las etiquetas ‘urbano’ y ‘rural’ no llegan a abarcar el dinamismo y la diversidad de la realidad. Nos vienen a la cabeza visiones de ciudades sobrepobladas o bien paisajes solitarios, lo que sugiere unos mundos y formas de vida totalmente separados. En este sentido, estas etiquetas enmascaran cómo lo urbano y lo rural se solapa y se entrelaza, así como la variedad de estrategias de subsistencia en las áreas rurales o urbanas. (IFPRI, 2005: 2)

Una forma de conceptualizar la diferencia entre entornos rurales y urbanos que va más allá de una distinción binaria simplista es tener en cuenta los tres factores de diversidad, densidad y dinámica. En general, cuanto mayor sea el núcleo de población, más diverso, denso y dinámico será. Esto es cierto si hablamos de población (en términos generales una mega ciudad tendrá una población más móvil, con mayor densidad y más heterogénea que una ciudad pequeña) y también de otros factores, como la infraestructura, los servicios y la tecnología. Sin embargo, de forma crítica, no hay una línea que separe lo urbano de lo rural: no hay ningún nivel de densidad ni de diversidad que defina una zona como urbana. Al contrario, deberíamos imaginar un continuo con lo más rural en un extremo (por ejemplo, las pequeñas aldeas en las zonas montañosas de Etiopía) y lo más urbano en el otro (mega ciudades como Dacca y su periferia en crecimiento), con pueblos, ciudades pequeñas, centros regionales y ciudades medianas en medio. También deberíamos reconocer que el lugar que cualquier asentamiento concreto ocupe en este continuo no será solamente en función de su tamaño: el grado de diversidad, de densidad y de dinámica será distinto de un núcleo de población grande a otro. Además, como muchos participantes han apuntado, los agentes humanitarios a menudo se encontrarán con contextos de grandes campos de desplazados internos, que se han convertido en “ciudad” en muchos aspectos (como la densidad), pero no en

¹ Los datos de la ONU, que son la base de muchos pronósticos, dependen de las estadísticas de las naciones. Los distintos países definen las poblaciones urbanas de forma distinta. En Angola y Etiopía, por ejemplo, hasta hace relativamente poco, cualquier localidad de más de 2.000 habitantes se consideraba urbana de forma automática. En otros países, como es el caso de Benín, la cifra es mayor. En algunos países como Bangladesh o Pakistán, se considera asentamiento urbano aquel con algún tipo de estructura burocrática o administrativa (Cohen, 2003).

Figura 2 Más allá de lo urbano y lo rural
(tomada del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009)



otros.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009 (Banco Mundial, 2009), que se centraba en la geografía económica, aporta una representación gráfica útil del modelo de “continuo”, en contraposición al modelo más antiguo de ciudad excluyente.

Los participantes de la conferencia también destacaron que es importante reconocer la cantidad de movimiento económico que sucede en este continuo y valoraron la implicación de las conexiones urbano-rurales para prepararse y responder en caso de emergencia. En Guinea y Zimbabue, Acción contra el Hambre (ACF) se ha dado cuenta de que las conexiones urbano-rurales repercutían favorablemente en la nutrición y en la seguridad alimentaria, ya que la producción rural a menudo tiene un papel importante en dar sustento a los miembros de la familia que se han trasladado a la ciudad (Vaitla, 2012; Egal, 2011). A la inversa, muchos participantes comentaron el frecuente grado de dependencia de algunas poblaciones rurales de los mercados urbanos para conseguir comida y salarios.

En resumen, las ciudades se diferencian bastante de los entornos rurales, pero no existe una definición de ciudad “que las incluya a todas” y en la mayoría de casos la frontera entre lo urbano y lo rural es porosa y poco definida. Para entender la repercusión de un desastre en una zona urbana concreta debemos basarnos en entender ese contexto urbano específico y nuestra visión debería ir más allá de los “límites de la ciudad” formales.

3.2 ¿NUEVOS TIPOS DE DESASTRE?

La historia reciente indica que los centros urbanos, en su definición más amplia, están amenazados por los mismos tipos de desastres naturales que las zonas rurales. Solo en los últimos tres años, tenemos ejemplos de ciudades que han sufrido terremotos (Puerto Príncipe), tsunamis (Sendai), inundaciones (Bangkok), un conflicto militar “abierto” (Gaza) y hasta sequía (Dadaab).

A menudo, las ciudades también se ven afectadas por desastres que suceden en otros lugares, cuando canti-

dades inmensas de gente empobrecida busca refugio en un entorno urbano que ya está sobrepoblado (Egal, 2011). Sin embargo, además de estos desastres naturales y provocados por el hombre, algunos participantes de la conferencia comentaron que el entorno urbano está dando pie a nuevos tipos de emergencias que son específicamente urbanas.

El debate se centró en dos categorías de desastre potencialmente nuevas. La primera es “un tipo de conflicto armado nuevo [...] una variación de guerra, a menudo en barrios degradados y de chabolas densamente poblados [que implica] [...] batallas campales entre grupos armados estatales y no estatales (Muggah y Savage, 2012; Grünewald, 2011). Tal como comentó Kevin Savage (véase el estudio monográfico 1), los agentes humanitarios han intentado evitar trabajar con las consecuencias de estas guerras no declaradas, ya que las ven más como una cuestión de “orden público” que como temas humanitarios. Sin embargo, el predominio creciente de esta forma de violencia implica que a los agentes humanitarios se les pueda pedir que reclasifiquen conflictos urbanos no declarados y que trabajen para tratar sus consecuencias humanitarias. En este ámbito ya se está trabajando. Grupos de protección en Nairobi y Bogotá han desarrollado unos enfoques innovadores para proteger de la violencia localizada de grupos armados, bandas, cárteles de droga y grupos de malhechores (IASC, 2010).

El segundo tipo de desastre típicamente “urbano” que se debatió en la conferencia fue la emergencia urbana crónica. En este caso, grupos socioeconómicos específicos manifiestan continuamente niveles de enfermedad o de malnutrición que, en otro entorno, se clasificarían como emergencia, pero que permanecen invisibles por una falta de datos o una falta de datos disgregados (Egal, 2011; ONU-Habitat, 2011). Estas situaciones, aunque sean similares a otras situaciones “crónicas” a las que responden los agentes humanitarios (bien de forma periódica, como en el norte de Kenia, o de forma continuada, como en zonas de la República Democrática del Congo (RDC)), se diferencian claramente en el hecho de que la “emergencia” no está relacionada necesariamente con ninguna zona geográfica específica. Estas situaciones representan todo un reto para los agentes humanitarios, ya que les faltan “desencadenantes” claros para la actuación por su naturaleza crónica (DEC, 2010; ONU-Habitat, 2011).

Se necesitan más trabajos para investigar estos y otros tipos de desastres potencialmente nuevos y específicos de las zonas urbanas, así como las implicaciones para la acción humanitaria.

3.3 VULNERABILIDAD URBANA

Las emergencias humanitarias normalmente se ven como la consecuencia de una circunstancia desencadenante (como un terremoto o un brote de violencia) combinada con la vulnerabilidad subyacente de la población hacia esta circunstancia. A pesar de que las circunstancias desencadenantes son a menudo las mismas en ciudades y en zonas no urbanas, los asentamientos urbanos se asocian con formas concretas y reforzadas de vulnerabilidad ante los desastres.

Según la definición más simple, la vulnerabilidad extrema de muchas poblaciones urbanas ante los desastres se puede atribuir a una combinación peligrosa de grandes cantidades de población pobre en zonas con infraestructuras inapropiadas.

En 2008, se calculaba que un tercio de todos los residentes urbanos eran pobres, lo que representaba una cuarta parte de todos los pobres del mundo (Ravallion et al., 2007). Esto suma aproximadamente 290 millones de personas en zonas urbanas en países en vías de desarrollo que viven bajo el umbral de la pobreza de 1 dólar al día en 2002. Si se utiliza la cifra de 2 dólares al día, la cifra asciende de forma radical a los 750 millones de personas. Con una urbanización continuada, se pronostica un aumento de pobres en las zonas urbanas, lo que hará de la pobreza un fenómeno cada vez más urbano (ibíd.). Aunque, tal como se ha debatido con anterioridad, es importante distinguir la situación específica de cada ciudad, cabe decir que los pobres de las zonas urbanas tienden a afrontar un número de privaciones diarias habituales que les hacen más vulnerables ante las crisis. Veamos algunos ejemplos:

- ♦ Los habitantes pobres de las ciudades a menudo tienen un acceso limitado a la renta y al empleo, tanto como a los “alimentos silvestres”, y tienen un saneamiento inapropiado. Todo esto puede implicar que algunos grupos urbanos padezcan una situación nutritiva muy pobre y unos niveles altos de morbilidad por enfermedad en épocas “normales”. Los participantes comentaron que, por ejemplo, en asentamientos de Nairobi, Kenia, la desnutrición aguda global (conocida por las siglas en inglés GAM), la mortalidad por debajo de los cinco años y las tasas de mortalidad generales son las más altas del país (ONU-Habitat, 2011).
- ♦ En países con rentas medias y bajas, entre un tercio y la mitad de la población urbana vive en barrios de chabolas. Estos barrios alojan aproximadamente a mil millones de personas en todo el mundo. Según las tasas de crecimiento actual de 25 millones de personas al año (ONU-Habitat, 2009), estos barrios van a doblar su capacidad. Los habitantes de estos barrios tienen más probabilidades de sufrir desastres que los residentes de otras zonas urbanas, ya que estos barrios a menudo están en zonas propicias a desprendimientos de tierra, inundaciones, actividad sísmica o accidentes industriales (Grünwald, 2011). En caso de acaecer un desastre, también son más vulnerables, como resultado de unas condiciones de vida con sobrepoblación, unos servicios limitados y la falta de una infraestructura apropiada. Carlos Padolina, al detallar las experiencias del Citizens’ Disaster Response Centre (‘Centro de Respuestas al Desastre de los Ciudadanos’) (CDRC) ante las inundaciones en Filipinas, indicó que estos factores provocaron que los pobres fueran los más afectados (Padolina, 2012; véase también Banco Mundial, 2008).
- ♦ La alta dependencia de la comida que se produce fuera de las ciudades hace que sus residentes sean vulnerables a las sequías, inundaciones y a otros fenómenos meteorológicos extremos que sucedan a cierta distancia de la ciudad. Los pobres de las zonas urbanas son los más vulnerables. Los estudios que ha llevado a cabo la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en las zonas urbanas muestran que un incremento de un 10% en el precio de un alimento de primera necesidad puede dañar más al 20% inferior de la distribución de ingresos (FAO, 2008).
- ♦ La naturaleza dinámica de los entornos urbanos implica que en cualquier época (y concretamente en períodos de tensión en el modo de subsistencia de zonas rurales colindantes), los centros urbanos pueden alojar grandes cantidades de emigrantes rurales-urbanos recién llegados, que aún no han desarrollado las aptitudes ni las redes para sobrevivir en el entorno urbano (Egal, 2011). Tal y como Morwenna Sullivan de ACF recordó en la conferencia, estas personas – a menudo dispersas por toda la ciudad – son más vulnerables

Estudio monográfico 1 La violencia urbana como cuestión humanitaria
(basado en la presentación de Kevin Savage, de World Vision International)

La mitad del mundo vive actualmente en ciudades y muchas de estas personas viven en barrios de chabolas. Aunque los conflictos dentro de estados y entre estados estén disminuyendo, los grupos armados siguen practicando una violencia intensa, que afecta a numerosas personas. Como resultado, las personas que viven en entornos urbanos están expuestas a niveles terribles y extremos de vulnerabilidad. En general, la comunidad humanitaria aún no ha reconocido esta cuestión.

Se considera que 1.500 millones de personas viven una situación de fragilidad e inestabilidad crónica en los centros urbanos y en las ciudades. Hay una clara correlación entre urbanización y aumento de la violencia. Las causas son múltiples: la violencia es polifacética y surge de contextos locales. No existe una relación causal lineal, ya que las mega ciudades no implican necesariamente más violencia. Sin embargo, aquellas ciudades con la mayor tasa de homicidios, como Santo Domingo y Panamá, son las mismas que prevén un rápido crecimiento en el futuro próximo. Esto es representativo de un cambio general que va de estados frágiles a ciudades frágiles. Como resultado, las ciudades son ahora un centro de atención en la planificación militar estratégica. Los disturbios en el Reino Unido demuestran que la violencia también se puede contagiar fácilmente.

El trabajo en las ciudades tiene ventajas, como los sistemas informales de gobernanza. Los arquitectos urbanistas están buscando formas para cambiar la infraestructura y los servicios para que las calles sean más seguras y se mejore la cohesión social. Hay una necesidad de examinar la aplicación de nuevos enfoques experimentales en ciudades con violencia crónica y la utilización de la resiliencia humana para abordar la violencia. Este tema afecta especialmente Latinoamérica.

En este caso, como en muchas otras cuestiones urbanas, la línea divisoria entre acciones de desarrollo y humanitarias es muy problemática. Es necesario el trabajo conjunto para reforzar la estructura de comunidad y mejorar la cohesión social a escala de vecindario. También es necesario implicar al marco nacional de prevención de la violencia y a las instituciones locales. Esto significa una mejor comprensión de los mecanismos institucionales y legales, analizar la violencia de género y desarrollar unos sistemas de alerta temprana mejores, mediante el compromiso y la negociación con los grupos armados, especialmente donde el estado se esté retirando. La reducción del riesgo de desastres debe incorporar la violencia y el conflicto como un elemento de peligro clave. Las respuestas ante el desastre pueden ocurrir en lugares con violencia extrema. Aunque la violencia puede que no siempre sea la causa, puede servir para aumentar y formar patrones de vulnerabilidad (Savage, 2012).

si ocurre un desastre.²

- ♦ La existencia de más infraestructuras de gobierno en las ciudades puede disminuir la vulnerabilidad de algunos grupos de población, ya que durante los desastres los gobiernos municipales y nacionales pueden

² En 2009, la ACNUR publicó una política sobre la protección de los refugiados en zonas urbanas (ACNUR, 2009). Aunque esta política se centra en los refugiados, muchos de los temas identificados también son pertinentes en contextos de desplazamiento y de emigración rural-urbana.

movilizar la respuesta de emergencia más fácilmente en zonas urbanas que en zonas rurales. Sin embargo, tal como se comentó en la conferencia (en el caso de Nepal), esto también puede provocar que a menudo grandes cantidades de personas pobres y marginadas que no están oficialmente registradas sean aún más vulnerables, ya que quedan excluidas de la ayuda (véase también IRIN, 2011).

Como resultado de todos estos factores, los niveles de pobreza y de vulnerabilidad en entornos urbanos pueden llegarse a comparar con los de las zonas rurales y en muchos casos los superan. Sin embargo, esta vulnerabilidad a menudo se dispersa por toda la ciudad y puede costar identificarla con los métodos existentes para identificar “poblaciones vulnerables” (Boyer, 2011). Tal como indicó Emily Rogers de Catholic Relief Services (CRS) en su presentación en la conferencia sobre mecanismos de rendición de cuentas en Puerto Príncipe, las organizaciones humanitarias tienen que replantear sus enfoques hacia las “comunidades locales” cuando trabajan en el contexto urbano (Rogers, 2012). En muchos casos, la “comunidad” no es una entidad geográfica, sino una red dispersa o un grupo religioso o de subsistencia. En este contexto, no deberíamos esperar encontrar vulnerabilidad en la comunidad (situada geográficamente), sino que tendremos que redefinir cómo identificamos a aquellos que están más necesitados. Este tema se debatirá en profundidad en la sección 4.3 ‘Replantear la respuesta’.

La vulnerabilidad de las poblaciones urbanas – y en concreto de las zonas más pobres de esas poblaciones – ante conmociones externas aumenta de forma drástica si las infraestructuras urbanas son pobres. El crecimiento urbano en países en vías de desarrollo a menudo es poco sistemático y abrumador. De hecho, excede en creces la capacidad de estas ciudades de planificar de forma adecuada y de controlar el desarrollo. Tal y como comentó un representante chino en el Foro Urbano de Asia y el Pacífico de junio de 2011, durante la urbanización rápida se hace caso omiso de muchas infraestructuras vitales y de acuerdos institucionales en favor de otras prioridades (Alertnet, 2011). La falta resultante de infraestructura, o en muchos casos la falta de una infraestructura segura y adecuada, aumenta la vulnerabilidad ante los desastres en poblaciones que ya son vulnerables.

Robert Piper del PNUD ilustró de forma muy clara estos temas en su discurso de apertura de la conferencia, centrándose en Katmandú y su vulnerabilidad a los terremotos. El consenso científico actual indica que es probable que Nepal sufra un gran terremoto pronto. La última vez que Nepal sufrió un terremoto importante fue en 1934 y murieron 8.000 personas en Katmandú. Sin embargo, en aquella época la población era relativamente menor: 150.000 habitantes. Hoy en día, comparativamente, 2.500.000 de personas viven en una metrópolis en crecimiento, con una densidad de población estimada de 13.000 personas por kilómetro cuadrado. En estas condiciones, la Sociedad Nacional para la Tecnología Sísmica de Nepal (NSET por sus siglas en inglés) estima que un terremoto causaría 100.000 víctimas. Una infraestructura débil también contribuiría a víctimas inmediatas y a la capacidad de respuesta de la población tras el terremoto. Se calcula que todos los hospitales de la ciudad, el 60% de las viviendas y el 50% de las escuelas se destruirían, que el agua no sería potable en las semanas siguientes al terremoto y que la ciudad podría estar sin electricidad durante dos semanas como resultado de carreteras y puentes cortados.

3.4 ¿LOS DESASTRES URBANOS SON DIFERENTES?

Un tema recurrente clave de la conferencia fue: ¿los desastres urbanos son diferentes? ¿Se diferencian de los desastres rurales en su naturaleza básica o solo en su proporción?

Aunque en la conferencia no se llegó a un consenso sobre este tema, los participantes identificaron un número de elementos que podrían ser específicos de los desastres urbanos, la mayoría de los cuales están relacionados con la naturaleza de las ciudades y la naturaleza de la vulnerabilidad urbana debatida previamente. Estos elementos se podrían clasificar en tres categorías generales: densidad, diversidad y dinámica.

Los desastres urbanos son distintos por la densidad de la ciudad

- ♦ Una densidad alta de población implica que cuando suceden los desastres es más probable que más personas mueran o queden heridas en un espacio pequeño. Además, el nivel de las necesidades puede superar la habilidad de socorrer del sistema humanitario.
- ♦ La concentración de instituciones de gobernanza en las ciudades (en oposición a las zonas rurales) y la importancia política de las zonas urbanas implica que los gobiernos estarán a la expectativa más a menudo y serán capaces de liderar la respuesta de emergencia. Esto requiere un replanteamiento fundamental del papel de los agentes internacionales, quienes necesitan reorientarse para trabajar de forma más eficaz en un papel de apoyo. Sin embargo, esta concentración de organismos gubernamentales de toma de decisión en las ciudades también es una fuente de vulnerabilidad. En algunas situaciones (como en Puerto Príncipe), los miembros y las estructuras del gobierno pueden ser víctimas del desastre.
- ♦ La naturaleza física densa de las ciudades implica que se tendrán que gestionar más infraestructuras dañadas, como edificios, carreteras, zonas de negocios y alcantarillado. En este contexto, el reto de la respuesta de emergencia no es solo una falta de infraestructura, sino quitar y reparar grandes cantidades de infraestructura dañada para poder llevar a cabo operaciones de auxilio.
- ♦ La naturaleza física densa de las ciudades también implica que, en general, el acceso a bienes y servicios gratuitos (en concreto tierra y agua) pueda estar muy limitado. Esta restricción debería ser un elemento básico de planificación en las emergencias.
- ♦ El papel de las ciudades como ejes logísticos centrales puede implicar que, tras un desastre urbano, muchos de los elementos necesarios para llevar a cabo una respuesta de emergencia a gran escala con éxito (puertos, campos de aviación, almacenes) no estén disponibles.
- ♦ En los desastres urbanos recientes (en concreto el terremoto que asoló Puerto Príncipe) se han implicado gran cantidad de organizaciones humanitarias. La coordinación, siempre un reto en la respuesta humanitaria, es bastante difícil en estas circunstancias.

Los desastres urbanos son distintos por la diversidad de la ciudad

- ♦ La diversidad de las poblaciones urbanas implica que en un área concreta las necesidades de las poblaciones afectadas serán muy distintas. A la vez, por toda la ciudad se extenderán poblaciones con necesidades similares. Es probable que sea más eficaz utilizar enfoques que se centren en redes y no en comunidades geográficas.
- ♦ A menudo, las poblaciones urbanas están altamente cualificadas y tienen una mayor diversidad de aptitudes que las poblaciones rurales. Muchas de las aptitudes requeridas durante la respuesta estarán disponibles de forma local.

Recuadro 3 Iniciativas para tratar temas relacionados con los desastres urbanos

Muchos miembros de ALNAP se ocupan de un grupo de iniciativas relacionadas con los desastres urbanos. Mientras que algunas de ellas son bastante nuevas, otras ya llevan ejecutándose durante más de una década. Estas iniciativas son las siguientes:

- ♦ El proyecto del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre humanitarismo urbano
- ♦ La iniciativa de la UNESCO sobre biosferas urbanas
- ♦ La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio
- ♦ Los proyectos Alianza de las Ciudades y Ciudades en Transición del Banco Mundial
- ♦ El proyecto científico de urbanización del Programa Internacional de las Dimensiones Humanas (IHDP por sus siglas en inglés)
- ♦ El plan científico de Diversitas sobre urbanización
- ♦ El Grupo de Trabajo sobre Salud y Urbanizaciones de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP por sus siglas en inglés)
- ♦ Las mesas redondas de las Academias Nacionales de EEUU sobre la Dinámica de las Poblaciones Urbanas y sobre Ciencia y Tecnología del Grupo de Trabajo para la Sostenibilidad en la Urbanización Rápida.
- ♦ La Red de Reducción del Riesgo de Desastres de Asia de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU (UNISDR por sus siglas en inglés)
- ♦ Acciones en agencias específicas – Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), Oxfam Gran Bretaña, World Vision.

- ♦ La diversidad de instituciones gubernamentales implicará que los agentes humanitarios tengan más interlocutores potenciales.

Los desastres urbanos son distintos por la dinámica de la ciudad

- ♦ Las poblaciones urbanas tienden a tener fuentes de información cambiantes y múltiples: una densidad alta de población implica que la información oral y los rumores se extiendan con rapidez, mientras que la radio FM, el uso bastante extendido de teléfonos móviles y, en algunos casos, la conexión a internet, proporcionan el potencial para que la información (y los rumores) se extiendan rápidamente a gran cantidad de personas.
- ♦ A la vez, en términos generales, el acceso a los bienes y servicios mediante el mercado será más alto en las ciudades que en las zonas rurales y los mercados estarán más desarrollados. De nuevo, la existencia y la función del mercado es un elemento fundamental en la planificación de la respuesta de emergencia en zonas urbanas.
- ♦ Las conexiones económicas complejas entre zonas “urbanas” y “rurales” pueden implicar que el desastre repercuta más allá de los límites de la ciudad. Los agentes humanitarios tienen que ser conscientes de estas repercusiones potenciales y a la vez, valorar la posibilidad de ayuda desde zonas rurales.
- ♦ La violencia urbana crónica puede requerir que los agentes humanitarios trabajen con distintos grupos armados no estatales que operen en la misma zona.

Si sumamos todos estos factores, veremos que las personas implicadas en el trabajo de gestión de los desastres

tendrán que acostumbrarse a trabajar en un contexto totalmente distinto a medida que se impliquen más en desastres urbanos (Banco Mundial, 2010). Tal y como indica un análisis del DEC sobre la respuesta en Haití:

[Las agencias tienen que] aprender ‘las nuevas reglas del juego’ en la respuesta tras un desastre urbano. Cuestiones de complejidad, de variedad de agentes, de espacio, la importancia del comercio y de la industria, los servicios, las infraestructuras y las mismas concentraciones de personas requieren una reflexión sobre cómo trabajar en comparación con los contextos rurales (DEC, 2011; 2).

IV RESPUESTAS EMERGENTES A LOS DESASTRES URBANOS

¿Cómo pueden ser estas nuevas ‘reglas del juego’ en la práctica? A pesar de la larga experiencia de muchos miembros de ALNAP en contextos urbanos y la existencia de una variedad de organismos y asociaciones creados para tratar temas relacionados con los desastres urbanos (véase recuadro 3), en la conferencia hubo el consenso general de que nuestra comprensión colectiva es incompleta, informal y aún poco documentada. Aún es pronto para decir cuál es la mejor manera de responder al reto de los desastres urbanos, ya que las reglas aún se tienen que escribir. Sin embargo, en el período tras la respuesta internacional en Haití, los esfuerzos se han concentrado en mejorar las políticas, los procedimientos y las prácticas. La conferencia sirvió de foro útil para discutir estos avances. Esta sección destaca algunos de los temas y ejemplos clave que surgieron de estos debates, bajo los títulos (que a veces se solapan) de reducción del riesgo de desastres, preparación al desastre y respuesta al desastre.

4.1 REPLANTEAR LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (RRD)

Algunos factores apuntan a la necesidad de reducir el riesgo y el impacto potencial de los desastres en zonas urbanas. Estos factores incluyen el alto riesgo de desastres en entornos urbanos pobres; el daño extremo que estos desastres pueden causar; y el hecho de que las infraestructuras dañadas puedan empeorar el impacto y entorpecer la respuesta.

Recientemente ha habido un aumento alentador en el interés de reducir el riesgo de desastres. A escala internacional, en 2010 se lanzó una nueva campaña internacional de la UNISDR sobre “ciudades resistentes”, a la cual se han adscrito más de 1.000 ciudades en el momento en que se escribe este informe (UNISDR, 2011),³ mientras que el Fondo mundial para la reducción y la recuperación de los desastres del Banco Mundial apoya el desarrollo de un Índice de Riesgos de Desastres Urbanos (UDRI, por sus siglas en inglés) multipeligro, una

³ Como parte de esta campaña, la UNISDR ha creado una herramienta de autoevaluación muy útil para que las ciudades puedan juzgar su propia resiliencia y un manual para los gobiernos locales.

Recuadro 4 Lista de verificación de 10 puntos de la UNISDR

Como parte de la campaña Ciudades Resistentes, la UNISDR proporciona la siguiente lista de verificación de 10 puntos para la reducción del riesgo de desastres urbanos:

- 1 Establecer una organización y coordinación que entiendan y reduzcan el riesgo al desastre, basadas en la participación de grupos de ciudadanos y de la sociedad civil. Construir alianzas locales. Asegurarse de que todos los departamentos entiendan su función en la reducción del riesgo de desastres y en la preparación.
- 2 Asignar un presupuesto para la reducción del riesgo de desastres y proporcionar iniciativas para los propietarios, familias con rentas bajas, comunidades, negocios y el sector público para que inviertan en reducir los riesgos a los cuales se afrontan.
- 3 Mantener datos actualizados sobre peligros y vulnerabilidades, preparar evaluaciones de riesgo y utilizarlas como base para los planes y decisiones de desarrollo urbano. Asegurarse de que esta información y los planes para la resiliencia de su ciudad sean de acceso fácil al ciudadano y se puedan debatir con él en su totalidad.
- 4 Invest in and maintain critical infrastructure that reduces risk, such as flood drainage, adjusted where needed to cope with climate change.
- 5 Assess the safety of all schools and health facilities and upgrade these as necessary.
- 6 Apply and enforce realistic, risk-compliant building regulations and land use planning principles. Identify safe land for low-income citizens and develop upgrading of informal settlements, wherever feasible.
- 7 Ensure education programmes and training on disaster risk reduction are in place in schools and local communities.
- 8 Protect ecosystems and natural buffers to mitigate floods, storm surges and other hazards to which your city may be vulnerable. Adapt to climate change by building on good risk reduction practices.
- 9 Install early warning systems and emergency management capacities in your city and hold regular public preparedness drills.
- 10 After any disaster, ensure that the needs of the survivors are placed at the centre of reconstruction with support for them and their community organisations to design and help implement responses, including rebuilding homes and livelihoods. (UNISDR, 2010)

herramienta que proporcione un punto de referencia a partir de la cual se puedan planificar los riesgos y avanzar hacia una resiliencia comedida con el paso del tiempo. A escala regional, también se están llevando a cabo iniciativas, que incluyen el Fortalecimiento regional en reducción de riesgos de desastres en ciudades mayores de la comunidad andina, gestionado por el PNUD, así como también la Red de resiliencia de las ciudades asiáticas al cambio climático de la Fundación Rockefeller. Además, muchos gobiernos nacionales han admitido los riesgos de desastre en sus ciudades, por lo cual han iniciado la evaluación de riesgos, la preparación y, en algunos casos, programas de mitigación. Turquía, Jordania, Indonesia, las Filipinas, India, Uzbekistán, Ecuador y Colombia tienen programas nacionales urbanos de RRD.

Sin embargo, tal y como se destacó en el 5º Foro Urbano de Asia y el Pacífico en junio de 2011, se tiene que hacer mucho más. El foro presentó la pregunta: “Desastres urbanos complejos: ¿estamos preparados?”. La respuesta de expertos de Japón, China y Bangladesh, que ilustran el abanico de países de rentas altas hasta las

más bajas, fue: “No, aún no”.

Los participantes de la 27ª Conferencia de ALNAP reconocieron que el papel de los agentes humanitarios en la reducción del riesgo de desastres urbanos, a pesar de ser importante potencialmente, es limitado. La experiencia de Nepal y de las Filipinas indica que para que las iniciativas sean efectivas, en el mejor de los casos las debería dirigir el gobierno, lo que implicaría una legislación nueva, el replanteamiento de los objetivos y prioridades de los departamentos para que incluyeran la reducción de riesgos, así como la aplicación de la legislación existente, de decisiones de ordenación urbana y de códigos de construcción. Los debates destacaron la importancia de que los gobiernos incorporen una amplia gama de agentes en el proceso de RRD. Por ejemplo, en Nepal, el consorcio de reducción de riesgos incluye una agencia internacional, la sociedad civil y agentes del sector privado. En las Filipinas, las organizaciones basadas en la comunidad, como el CDRC, trabajan con el gobierno local para asegurar que la información se transmita de forma eficaz desde el instituto meteorológico hasta las comunidades vulnerables.

Los debates también identificaron áreas donde la naturaleza específica de la vulnerabilidad urbana puede requerir especialistas en RRD para que valoren temas que (aún) no se han tratado de forma regular. La experiencia de ACF en Sierra Leona y Guinea indica que a los gobiernos les puede interesar desarrollar infraestructuras que conecten los productores rurales con los mercados urbanos para que las ciudades sean más resistentes ante la inseguridad alimentaria (Vaitla, 2012b). Algunos participantes también exigieron una planificación de RRD para que la violencia urbana se considere un desastre, así como incorporar los trabajos de prevención de la violencia en la ordenación urbana. Margaret Stansberry de la FICR destacó un ejemplo de buena práctica: la localización en mapas de los incidentes violentos en Haití y el uso de estos mapas en el diseño urbano. Los participantes también valoraron el Programa de Mitigación y de Reducción de Riesgos de Gaza de CRS, que, con el apoyo del Fondo de Innovación Humanitaria, tiene el objetivo de desarrollar un nuevo marco programático para las zonas urbanas en emergencias complejas con la intención de reducir la violencia.⁴

Los participantes también identificaron un reto común de la reducción del riesgo de desastres urbanos, que era la dificultad de que los gobiernos integren la reducción de riesgos en distintos departamentos y organismos. Los enfoques con éxito (como los utilizados en Nepal) requieren un trabajo entre secretarías y argumentar con cada una de ellas, centrándose primero a escala municipal para luego ir subiendo de nivel. Sin embargo, aun cuando tienen éxito, las personas que trabajan para integrar la reducción del riesgo de desastres urbanos en la planificación del gobierno a menudo ven que los plazos contradictorios y las prioridades dentro del gobierno presentan retos y que, a medida que se aleja el recuerdo del desastre, la financiación se dedica a otras prioridades (Alertnet, 2011). Eso sucede especialmente cuando ya hay una falta de recursos. En este caso, las agencias humanitarias pueden realizar un papel de apoyo, utilizando cada respuesta al desastre como una oportunidad para amplificar y reforzar la importancia de la planificación para reducir el riesgo.

4.2 REPLANTEAR LA PREPARACIÓN

⁴ Véase www.humanitarianinnovation.org/projects/large-grants/grram para más información.

En la conferencia se mencionó de forma repetida la importancia de prepararse para los desastres urbanos, dando repercusión a muchos informes y valoraciones recientes. Por un lado, se acordó que el sistema en conjunto no está bien preparado para los desastres urbanos. Es más, se cuestiona seriamente si los modelos, supuestos y procedimientos operativos existentes son pertinentes en contextos urbanos. Por otro lado, hubo el consenso general de que las ciudades individuales, y en concreto aquellas con un alto riesgo de desastre, deberían estar mejor preparadas.

Aunque la preparación forme el núcleo de toda acción humanitaria, en el contexto urbano requiere una importancia especial. La escala potencial de necesidades que genera un desastre urbano aplastaría los recursos materiales y humanos de la mayoría de organizaciones, a no ser que estas tuvieran enfoques específicos vigentes para acceder a recursos adicionales en poco tiempo. Además, tal y como hemos visto en Haití y en el terremoto y el tsunami del noreste de Japón, los desastres urbanos a menudo “decapitan” las organizaciones internacionales y gubernamentales que normalmente liderarían la respuesta, lo que dificulta o imposibilita el acceso a las poblaciones afectadas (el USPACOM calcula que si hay un terremoto en Katmandú, la ciudad se quedaría sin luz durante dos semanas, Kathmandu Post, 2011). Si no se está preparado, la respuesta humanitaria fácilmente podría ser inapropiada, descoordinada y quedarse encallada en el puerto. No es de sorprender, pues, que cada vez haya más pruebas que señalen los beneficios de la preparación por la reducción de los costes generales de asistencia, por una pérdida menor de vidas y de modos de subsistencia, por un uso mayor de técnicas más seguras, por un compromiso con las capacidades y resiliencia locales y por una capacidad mejorada para reconstruir y recuperarse más deprisa (IASC, 2010).

El primer elemento de preparación, y tal vez el más crucial, que se destacó en la conferencia consiste en construir y clarificar las relaciones entre las organizaciones que estarían implicadas en una respuesta humanitaria, que incluyera potencialmente agentes de desarrollo, militares y diplomáticos (HFP, 2008). Los últimos estudios por países realizados por el grupo de trabajo del IASC (IASC, 2010) han mostrado que la ayuda humanitaria es más eficaz cuando se han desarrollado estrategias eficaces y claras entre las múltiples asociaciones implicadas antes de que surja la crisis, o si eso no es posible, tan pronto como sea posible durante la misma. “La experiencia reciente tras las inundaciones en Manila demuestra que los planes de ejecución conjuntos con los gobiernos anfitriones y los proveedores de servicios, incluido el sector privado, son más eficaces si se han forjado previamente a una emergencia” (IASC, 2010: 4).

Al desarrollar estas asociaciones, el informe del IASC avanza que los agentes internacionales “tienen que reconocer que el gobierno anfitrión tiene que liderar, o en el peor de los casos coordinar, una respuesta a la emergencia”. Este punto, a pesar de ser fundamental, no es nuevo. En 2007, la Coalición de Evaluación del Tsunami (TEC por sus siglas en inglés) informó que las agencias tienen que alejarse de la siguiente reflexión: “cómo podemos establecer asociaciones con los agentes locales y nacionales para mejorar nuestra ayuda”. Al contrario, deben invertir la relación y pensar: “cómo podemos ser mejores socios y apoyar los esfuerzos a escala municipal y nacional” (TEC, 2007). Durante la conferencia, los representantes de autoridades de gestión de desastres nacionales y los participantes de organizaciones donantes, ONG internacionales, la ONU y el movimiento de la Cruz Roja repitieron este punto en varias ocasiones. Sin embargo, los participantes también reconocieron que, en muchos casos, esto requerirá un cambio significativo en los supuestos y actitudes organizativos. Tal y como escribieron Zetter y Deikun (2010):

[...] A lo mejor el mayor reto para los agentes humanitarios – y también una gran

oportunidad – es desarrollar formas de trabajo con el marco institucional existente de organizaciones municipales y de la sociedad civil que hay en la mayoría de pueblos y ciudades del mundo en vías de desarrollo [...] (Zetter y Deikun, 2001: 6).

El trabajo eficaz con las autoridades municipales también puede ser un reto para los gobiernos nacionales, así como para los agentes internacionales. Los participantes de la conferencia también apuntaron que en muchos países el sistema de gobernanza da a las autoridades municipales un poder bastante limitado, con lo cual las acciones del gobierno central pueden desoír perfectamente el potencial de las autoridades municipales de gestionar la respuesta al desastre. Para las organizaciones humanitarias internacionales, trabajar con el gobierno – nacional o local – también puede plantear auténticos retos al principio humanitario de neutralidad, en situaciones en que el gobierno es uno de los combatientes en un conflicto urbano.

Los participantes hicieron algunas recomendaciones prácticas y específicas para fortalecer y clarificar las relaciones antes de que tengan que ponerse a prueba ante una emergencia. La primera fue valorar por adelantado, a escala nacional y municipal, cómo se puede articular mejor el sistema de grupos temáticos con las distintas secretarías y oficinas de los gobiernos locales y nacionales. El sistema de grupos temáticos, a pesar de que muchas agencias de gestión de desastres nacionales lo consideren un primer punto de contacto útil (ALNAP, 2012), resultó no ser compatible con las estructuras de coordinación locales de Haití (Grünewald et al., 2010). De forma general, los participantes también aconsejaron que las agencias y los organismos gubernamentales, como parte de su planificación de la preparación, deberían definir claramente sus funciones respecto al otro; utilizar emergencias urbanas menores para probar su grado de preparación; y establecer medidas “de seguridad”, alternativas y elementos redundantes que permitan la continuidad de la respuesta hasta en el caso de que las figuras claves murieran o quedaran incapacitadas.

Jenty Kirsch-Wood, en una presentación alentadora sobre las actividades del Consorcio de reducción de riesgos del Nepal, destacó cuántas de estas recomendaciones ya se están ejecutando en Katmandú, donde el Central Natural Disaster Rescue Committee (‘Comité Central de Rescate de Desastres Naturales’) (CNDRC por sus siglas en inglés) es el enlace con el sistema de grupos temáticos designado por el gobierno. El CNDRC últimamente también ha designado un equipo, formado por múltiples asociaciones implicadas, que ha elaborado el borrador del primer Marco de Respuesta a las Emergencias del Nepal, un paso significativo a la hora de clarificar funciones y responsabilidades en caso de un desastre urbano. En Sierra Leona, el gobierno, ONG internacionales (ACF incluida) y ONG nacionales también han entendido la importancia de definir claramente las funciones cuando se trabaja en iniciativas urbanas multisectoriales (Sullivan, 2012).

También deberían desarrollarse las relaciones con la sociedad civil y con las organizaciones de la comunidad como parte de una estrategia de preparación. En los desastres urbanos (como en otros desastres más generales), entre la población afectada se encuentra el equipo de respuesta inicial (Grünewald et al., 2010), el cual sigue siendo un proveedor importante de alojamiento y de apoyo tras la llegada de agentes externos (IASC, 2010). Además, las poblaciones urbanas a menudo tienen aptitudes y conocimientos, como el conocimiento del idioma, que los agentes internacionales desconocen. En Filipinas, tal y como se ha apuntado previamente, las organizaciones de la comunidad como CDRC proporcionan servicios de alerta y de respuesta tempranas a la población urbana (Padolina, 2012). Las organizaciones de la comunidad también pueden apoyar a la población para que se prepare para los desastres, mediante escuelas, grupos de jóvenes y otras redes. En Nepal, la FICR está realizando la preparación de la comunidad mediante un programa de apoyo a las organizaciones de la

comunidad (Kirsch-Wood, 2012). Cuando se valora trabajar con organismos de la comunidad, la experiencia de CRS en Haití indicaba que era importante definir qué queremos decir con “comunidad” y “representantes de la comunidad”. A menudo las comunidades no se basan en criterios geográficos, sino que son “objetivos, redes, modos de subsistencia comunes y lugares de reunión” (Rogers, 2012). También es importante reconocer que los agentes de la “comunidad”, como el resto, pueden tener sus propias prioridades y, en contextos con mucha violencia y crimen organizado, pueden estar implicados o sujetos a la influencia de grupos ilícitos como las bandas.

Un segundo elemento en la preparación es asegurar que todos los agentes que esperen formar parte de la respuesta urbana sean capaces de acceder al número necesario y al perfil de personal cualificado. La respuesta de Haití mostró que ciertas aptitudes – como la gestión en el terreno de las heridas – son escasas en general. Este fue un factor importante que determinó la alta tasa de amputaciones. En este caso y en otros similares, los sistemas humanitarios y académicos tienen que valorar aumentar el número de cursos de formación que respondan a las necesidades asociadas con los desastres urbanos. En otros casos, las aptitudes existen, pero las agencias humanitarias no las utilizan con regularidad. En la conferencia se debatió mucho sobre la cuestión de la “experiencia urbana”. Los arquitectos urbanistas fueron importantes a la hora de asegurar el éxito de las intervenciones tempranas de agua, saneamiento e higiene (WASH por sus siglas en inglés) en Puerto Príncipe (Grünwald, presentación). Además, los especialistas en desarrollo comunitario urbano habían sido esenciales en las evaluaciones sobre las necesidades de la FIRC en Haití (Stansberry, 2012). En general los participantes estuvieron de acuerdo con la estrategia del IASC para afrontar los retos humanitarios en áreas urbanas, en la cual las agencias humanitarias tienen que adaptar y mejorar las aptitudes básicas de su personal para afrontar retos en entornos urbanos (IASC, 2010). Sin embargo, también apuntaron que aún no queda claro qué aptitudes se tienen que mejorar y reconocieron que, dadas las limitaciones de fondos y el tamaño de los equipos, siempre será difícil que en todos los equipos estén representadas todas las aptitudes necesarias.

Un tercer elemento de preparación que se discutió en la conferencia y que no despertó demasiada sorpresa fue la creación de planes de emergencia específicos. El debate sobre la planificación se centró en cuatro áreas: la escala, el contenido, la incorporación de estrategias de entrada y salida y la importancia de los planes de prueba.

Basándose en la experiencia del terremoto y del tsunami en el noreste de Japón, el representante de la JICA, Tsukasa Tasube, avisó que los planificadores deberían identificar peligros combinados y múltiples como parte del ejercicio de planificación, así como hacer planes para los casos más extremos. En Japón, el estado tiene el “deber de prevención” con las personas, por lo cual la habilidad del estado de responder ante desastres es un tema electoral importante. Como resultado, el nivel de preparación ante un tsunami era elevado: los sistemas de aviso y los muros costeros estaban en su sitio. Sin embargo, los muros de tres metros fueron aplastados por el tamaño inesperado de las olas (Woodsome, 2011).

En relación al contenido de los planes, los participantes reconocieron que diferirían bastante de una ciudad a la otra. Sin embargo, se identificaron algunos temas que serán comunes en la mayoría de contextos urbanos, los cuales se relacionan, de una forma u otra, con la tierra, la propiedad y el uso de la tierra (lo que Béatrice Boyer denomina “el laberinto de la propiedad” (Boyer, 2011)). Estos temas incluyen la identificación de áreas para la gestión de víctimas en masa y la colocación de cadáveres; la asignación de un espacio físico a partir del cual se lance la respuesta; y, en circunstancias concretas, la identificación de un espacio adecuado que se utilice como alojamiento temporal. Basándose en las experiencias en Haití (sobre todo en el campo de Corail),

algunos participantes comentaron que la identificación de un espacio físico para alojarse temporalmente debería llevarse a cabo en colaboración con representantes de la autoridad de ordenación urbana del gobierno, para prevenir conflictos a largo plazo por la tierra o la creación de asentamientos permanentes en ubicaciones peligrosas. Dan Lewis, de Habitat, recordó en la conferencia que no deberían planificarse por defecto y de forma automática alojamientos temporales, sino valorar primero opciones de rehabilitación y de construcción de alojamiento permanente.

Los altos niveles frecuentes de pobreza crónica y de conflicto en muchos entornos urbanos crean dificultades a la hora de clasificar qué es y qué no una emergencia humanitaria. Teniendo esto presente, los participantes estuvieron de acuerdo con el estudio descrito en la evaluación del DEC de la respuesta de Haití (DEC, 2011), que dice que las agencias deberían, en el estadio de planificación, identificar objetivos claros para sus intervenciones, así como indicadores de progreso y estrategias de salida predeterminadas. Muchos participantes también opinaron que las agencias deberían clarificar su postura respecto a las “emergencias crónicas” que tienen lugar en las zonas más pobres de muchas ciudades y planificar programas humanitarios hasta cuando no hubiera una “circunstancia desencadenante” clara.

Al reconocer los peligros inherentes de un mal plan, los participantes identificaron la importancia de probar y mejorar los planes mediante ejercicios de simulacro. En la conferencia se dieron algunos ejemplos de simulacros de éxito: el Departamento de Gestión de Desastres Nacionales de la India ha llevado a cabo distintos simulacros urbanos que han implicado diversos equipos de respuesta temprana (Dr. Muzaffar Ahmad, ponente invitado). Asimismo, ACF ha llevado a cabo simulacros de respuesta ante el cólera en Guinea. En ambos casos, los simulacros identificaron obstáculos y restricciones, a la vez que ayudaron a mejorar el proceso de planificación. En la conferencia se demostró la utilidad de los simulacros, aunque sean a escala bastante reducida y en forma de ejercicios de simulación, en un ejercicio facilitado por David Sanderson de Oxford Brookes University (véase el estudio monográfico 2).

El cuarto elemento clave de la preparación que se debatió en la conferencia fue tener ubicadas previamente reservas de emergencia. Las reservas existentes fueron un elemento importante en la rápida respuesta en el terremoto de Haití (Bhattacharjee et al., 2011; Grünewald et al., 2010) y forman parte de las medidas de preparación clave que defiende el IASC (IASC, 2010). Sin embargo, los participantes también comentaron las dificultades que tienen los gobiernos con fondos limitados de acumular reservas cuando existen otros temas urgentes. Asimismo, también se comentó la importancia de crear unos criterios mediante los cuales se deban liberar las reservas acumuladas, sobre todo por la falta frecuente de claridad sobre lo que constituye un desastre en un asentamiento urbano.

4.3 REPLANTEAR LA RESPUESTA

El artículo de ALNAP de 2009, *Respuesta a los desastres urbanos*, apunta la necesidad clara de adaptar los mecanismos y procesos de respuesta internacionales existentes para que sean más pertinentes en contextos urbanos (ALNAP, 2009). El documento identifica áreas que requieren la reevaluación, como la movilización, la evaluación, la identificación, la supervisión y la valoración de necesidades.

Los participantes de la conferencia coincidieron bastante con las propuestas del documento de ALNAP.

Estudio monográfico 2 Simulaciones para estar preparados ante el desastre

La simulación

En esta sesión de trabajo, los participantes se dividieron en 13 grupos. Cada uno representaba distintas organizaciones implicadas en la preparación y respuesta ante un terremoto en la ciudad (ficticia) del Himalaya de Mishal. En la primera parte de la simulación, se pidió a cada organización que desarrollara un plan de cinco puntos de preparación ante el desastre en Mishal. Luego, un representante de cada organización asistió a una reunión, en que los varios grupos intentaron crear un plan único de cinco puntos de todas las organizaciones. En la segunda parte de la simulación, se dijo a los participantes que había habido un terremoto en Mishal, que una presa había reventado y les informaron sobre los efectos de los dos desastres paralelos. De nuevo, se pidió a cada organización que preparara un plan de cinco puntos y luego todas las organizaciones se reunieron para debatir estos planes. El ejercicio concluyó con un informe, con el objetivo de identificar los temas principales. Estos se dividieron en cuestiones de procedimiento, buenas ideas y retos generales para progresar.

Lecciones del proceso

En cuanto al proceso, se consideró que los gobiernos tienen que desarrollar y expresar firmemente sus prioridades de respuesta y de recuperación. La ONU debería apoyar, pero no sustituir el liderazgo del gobierno. Una buena práctica concreta fue fortalecer el gobierno local de forma sostenible. También se valoró que existían las condiciones factibles que permitían que todo el mundo se sentara en la mesa. Hay un equilibrio entre la coordinación coherente y el intercambio de información a niveles altos del sistema, ya que la coordinación, cuando tiene éxito, es un sistema descentralizado.

Existe una necesidad real de utilizar el control, el mando y la coordinación de formas distintas cuando sea necesario. La simulación destacó la rapidez con que se puede desarrollar una falta de conciencia sobre las acciones de los otros, lo que destacó la importancia de unas comunicaciones sólidas. Se consideró esencial una preparación y una comunicación exhaustivas para adelantarse a los desastres.

Un número de participantes concluyó que actualmente había unos niveles muy bajos de preparación, teniendo en cuenta la complejidad de los desastres urbanos, y que había una necesidad urgente de elaborar planes de contingencia en las distintas ciudades con riesgo.

Basándose en las experiencias de sus organizaciones, dieron algunos ejemplos de cómo los procesos ya se están reevaluando. Parece ser que un principio fundamental de este trabajo es que las respuestas urbanas deberían seguir una lógica urbana. Es decir, para tener éxito, la respuesta urbana debería tener el aspecto de la vida en la misma ciudad. Una ilustración simple pero reveladora de este principio proviene de Haití, donde las agencias intentaron construir letrinas (una respuesta humanitaria estándar) a pesar de la dificultad de cavar en el cemento y en la roca subyacente. La observación de la práctica local para deshacerse de los excrementos humanos habría conllevado una instauración más generalizada y temprana de repuestas más apropiadas. Por ejemplo, antes del terremoto de 2010 en Puerto Príncipe, muchos habitantes de barrios de chabolas, que no tenían acceso a lavabos, defecaban en bolsas de plástico que luego tiraban; las “peepoo bags” (‘bolsas biodegradables que sustituyen el sanitario’), que al final se distribuyeron de forma extensa, se basaron en esta idea (Bhattacharjee et al., 2011; Grünewald et al., 2010).

Los participantes indicaron muchas fórmulas mediante las cuales las organizaciones humanitarias estaban empezando a aplicar el principio de que la respuesta “se parezca a la ciudad”. Al reconocer la importancia del mercado – y en concreto de los pequeños comerciantes locales – como mecanismo de distribución en las zonas urbanas, muchas agencias han empezado a proporcionar asistencia mediante los canales del mercado. En Kabul, desde 1996 se han utilizado las panaderías de la ciudad para la distribución de comida (PMA, 2004) y en Haití, las agencias pudieron asegurar las necesidades alimentarias inmediatas de la población por la colaboración con los vendedores de comida locales existentes (IASC, 2010). La FIRC, cuando se dio cuenta de que antes del terremoto el 80% de la población de Puerto Príncipe vivía de alquiler decidió construir alojamientos de alquiler. También implicaron a contratistas locales del sector privado en la recogida de escombros. Sin duda, un enfoque basado en el mercado implica que la población afectada por el desastre tenga acceso a dinero en efectivo, por lo cual muchas organizaciones han reorientado sus operaciones de la provisión de bienes a la provisión de dinero en efectivo para responder mejor ante los mercados. En las zonas urbanas de Sierra Leona, por ejemplo, ACF utilizó dinero en efectivo para los trabajos de ayuda de rehabilitación de la red de abastecimiento de agua (Smith et al., 2011). A pesar de que muchos de estos enfoques son aún experimentales y se beneficiarían de más estudios, tienen el potencial de proporcionar ayuda con rapidez, proteger los modos de subsistencia existentes y, al encajar en el contexto local, tener menos repercusiones negativas involuntarias. Proporcionar una propiedad de alquiler, por ejemplo, evita las disputas por los derechos de la tierra y las ocupaciones ilegales, mientras que el uso de vendedores ambulantes podría, en algunas circunstancias, obviar la necesidad de distribuir combustible para cocinar.

Del mismo modo, muchos proveedores de asistencia han empezado a reconocer la omnipresencia de las tecnologías de la comunicación y de la información en los asentamientos urbanos, por lo cual incorporan estas tecnologías en su programación (Smith et al., 2011). Las ciudades no son de ningún modo el único contexto en que los agentes humanitarios utilizan teléfonos móviles, GPS y tecnologías de transferencia de efectivo, pero sí es un lugar donde están bien adaptados a su uso. Por ejemplo, como muchas personas tienen teléfono móvil, se posibilita el uso de esta tecnología, a la vez que las grandes cifras de personas que requieren ayuda e información hacen su uso deseable. En la conferencia, Padolina compartió su experiencia de utilización de teléfonos móviles como parte de un sistema de alerta temprana en las Filipinas, mientras que Stansberry comentó el uso que hace la FIRC de los mensajes de texto y de un sistema de Respuesta de Voz Interactiva (IRV, por sus siglas en inglés), financiado por el Fondo de Innovación Humanitaria, como enfoques para comunicarse con los beneficiarios urbanos.

Una tercera área en que los agentes humanitarios están empezando a adaptar las respuestas para hacerlas más “urbanas” es en la comprensión de los grupos sociales urbanos y de las dinámicas de población, así como en las implicaciones de los mismos en la programación urbana en general y en la evaluación e identificación de necesidades en particular. Las poblaciones urbanas son más diversas que las rurales y puede que las necesidades difieran mucho, tanto por la dimensión como por su naturaleza, hasta en zonas geográficas relativamente pequeñas. Grupos concretos, como refugiados e inmigrantes recientes, a menudo tienen una vulnerabilidad aumentada si la comparamos con otros habitantes de la ciudad (Jacobsen, 2011). Además, otros sectores de la población, como ancianos, mujeres y niños, quienes en muchos contextos sufren una vulnerabilidad aumentada ante los desastres, pueden ser vulnerables a riesgos adicionales específicos en un contexto urbano: véase el recuadro 5 (Human Rights Watch, 2011; Graham, 2011).

Recuadro 5 Vulnerabilidad en zonas urbanas

Investigaciones recientes identifican que la vulnerabilidad de ciertos sectores de población puede empeorar en un contexto urbano. En Haití, Human Rights Watch descubrió que las mujeres y las chicas que vivían en campos de desplazados tras el terremoto de Puerto Príncipe tenían que afrontar riesgos adicionales para la vida y la salud, además de los que ya sufría la población en general. Entre estos riesgos se encontraba una reducción de los niveles de salud reproductiva y materna y un aumento de la violencia de género.

A pesar de que estos temas no sean únicos de los desastres urbanos, empeoraban en el contexto urbano. El hecho de que el terremoto ocurriera en una zona densamente poblada implicó la destrucción de una gran cantidad de clínicas y mató a un gran número de personal médico que hablaba criollo. El terremoto y el desplazamiento siguiente también destruyeron las redes sociales dispersas, de las cuales formaban parte muchas mujeres. Cuando ya estaban en los campos de desplazados y veían que no podían confiar en esas redes, muchas mujeres se vieron incapaces de salir para recibir cuidados, ya que estaban preocupadas de que les robaran las propiedades en su ausencia. También eran más vulnerables a la violencia sexual, ya que les faltaba la seguridad que les proporcionaban las redes. El desplazamiento también alteró las actividades que generan ingresos, de las cuales dependían muchas de las mujeres, que vivían en un ambiente urbano basado en el mercado.

Los contextos urbanos también presentan retos específicos – y diversos – a los refugiados e inmigrantes, a quienes les faltan las relaciones y el dinero en efectivo necesario para sobrevivir en una economía de mercado, y las aptitudes apropiadas para el mercado de trabajo urbano. En muchos casos, puede ser muy fácil desconocer las vulnerabilidades específicas de los inmigrantes, sobre todo cuando desean permanecer en el anonimato, o se les deja efectivamente así por una falta de documentación. Cuando las agencias reconocen estas vulnerabilidades, pueden estar tentadas a ver a todos los inmigrantes como un “grupo vulnerable” único y no consiguen diferenciarlos. Un informe reciente del Centro Internacional Feinstein de la Universidad Tufts indica que las agencias deberían evaluar la vulnerabilidad de los inmigrantes utilizando criterios basados en los medios de subsistencia, como un empleo seguro, un alojamiento seguro, la seguridad financiera y la seguridad física.⁶

Sin embargo, a pesar de que cada vez se entiende más la necesidad de redefinir la vulnerabilidad y las metodologías de evaluación de las necesidades en las zonas urbanas, es justo ahora cuando se están empezando a desarrollar las herramientas para medir y evaluar la vulnerabilidad urbana.⁵ El contexto urbano también supone un reto a los enfoques “tradicionales” de identificación de ayuda. Tal y como comentó Rogers en la conferencia, las poblaciones urbanas tienden a formar comunidades alrededor de intereses o motivaciones comunes más que por su ubicación. Como resultado, puede que en muchos entornos urbanos no sean apropiados los modelos de identificación y de entrega de ayuda que impliquen una gran sede de la agencia que funcione como eje y comités en los pueblos que dirijan actividades para “su comunidad”. Puede que las agencias tengan que abrir

5 Dos guías útiles son las siguientes: *Cash Transfer Programming in Urban Emergencies: A toolkit for practitioners* (Cross, T. 2012) y *the Profiling Toolkit for Displaced People in Urban Areas* (Jacobsen, 2011).
6 Jacobsen, K.; Furst Nichols, R. (2011) *Developing a Profiling Methodology for Displaced People in Urban Areas*. Centro Internacional Feinstein, Universidad Tufts.

un número mayor de oficinas menores en distintas partes de la ciudad, tal y como ha hecho CRS en Puerto Príncipe (Rogers, 2012), y hacer un uso mayor de los mecanismos de auto identificación, más que de identificación de la comunidad. En la conferencia se vio que algunas agencias están sondeando enfoques de identificación en el contexto urbano. Entre estas, encontramos los miembros del grupo de referencia del IASC sobre afrontar retos en zonas urbanas y Groupe URD, que está buscando fórmulas para adaptar los mecanismos de identificación en las comunidades para que tengan éxito en entornos urbanos (Groupe URD, 2011). Al igual que con la evaluación, la identificación parece ser un área en que el sistema humanitario tiene que, de algún modo, adaptarse al contexto urbano. En general, parece ser que la amplia mayoría de herramientas de evaluación y de identificación humanitarias aún están preparadas para los entornos rurales.

La movilidad y diversidad de las poblaciones urbanas y la falta de “comunidades” que se puedan identificar de forma inmediata también crean unos retos concretos en la rendición de cuentas de las poblaciones urbanas afectadas por el desastre. Tal y como anotó Rogers: “los asentamientos urbanos no ponen en duda nuestra definición de rendición de cuentas, pero cambian la forma en que la logramos”. Esta es otra área en que las tecnologías de la información ofrecen algunas soluciones potenciales, ya que permiten que un número elevado de personas obtenga información, reciba respuestas y registre quejas. A la vez, también proporcionan acceso a los medios y a otros mecanismos mediante los cuales las agencias pueden asumir sus responsabilidades (Wall, 2011). En el terreno de la rendición de cuentas también puede que tengamos que replantear las funciones relativas de la agencia y del estado. Tal y como recomendó Ahman, del Departamento de Gestión de Desastres Nacionales de la India, durante la conferencia, la rendición de cuentas se basa en la obligación de los gobiernos municipales y nacionales hacia sus conciudadanos, por lo cual se debe apoyar el derecho de los ciudadanos urbanos a la seguridad y a ciudades más seguras. Esto significa poner “a los ciudadanos en el centro, [fijándose] en su identidad y dignidad, y [desarrollando] formas para que sean más activos en nuestra lucha final para que el mundo sea un lugar más seguro a partir de las crisis humanitarias”.

La naturaleza y alcance de la respuesta urbana pueden implicar que las valoraciones previas y posteriores estándar no sean siempre suficientes para suplir las necesidades de rendición de cuentas y de aprendizaje. Al contrario, puede que sea necesario tener un listado más desarrollado de opciones de evaluación. Como mínimo, Grünwald indicó que este listado debería incluir enfoques nuevos en las evaluaciones urbanas a tiempo real, unas formas más inclusivas y participativas de evaluación de las partes interesadas y unas formas específicas según el contexto de tratar la evaluación del impacto en entornos fluidos y dinámicos.

En general, si queremos que las respuestas parezcan a la vida en la ciudad, necesitaremos que sean tan dinámicas como las ciudades en que ocurren. Esto significa diseñar respuestas alrededor de teorías de cambio que abarquen la complejidad y la diversidad de la ciudad y no simplemente proponer una lógica lineal entre una aportación y su resultado (Ramalingam, 2009). Las agencias tendrán que esforzarse y pensar detenidamente cómo pueden funcionar distintas intervenciones y ser escépticas sobre su habilidad de planificar todos los resultados por adelantado (Boyer, 2011). Reconocer que las intervenciones pueden no “funcionar” como esperaban hará que supervisen los efectos de las mismas y replanteen su lógica y expectativas con regularidad para posibilitar que se realicen las adaptaciones necesarias. Finalmente, las agencias tienen que estar más abiertas a programas que acaban teniendo un aspecto muy distinto a las propuestas originales. Esta idea de complejidad urbana está conformando el trabajo actual de World Vision International de adaptar esta organización a los nuevos retos a afrontar (Savage et al., 2011).

Box 6 Smart evaluation in urban contexts (key points from Francois Grünewald's presentation)

Enfoque de la valoración

- ♦ Facilitar la participación temprana de los especialistas urbanos.
- ♦ Comprometerse con los principios emergentes, en vez de seguir casados con los existentes.
- ♦ Estar abierto a descartar hábitos y proyectos viejos.
- ♦ Aceptar que puede ser necesario reestructurar y ajustar las prácticas existentes al entorno urbano.

Centro de atención de la valoración

- ♦ Identificar cómo los agentes humanitarios han trabajado con los agentes municipales y nacionales.
- ♦ Centrarse en la importancia de la respuesta, fijándose en cómo se han tenido en cuenta y se han analizado los sistemas económicos, culturales y sociales de las zonas urbanas.
- ♦ Evaluar qué nivel de preparación había antes de la crisis y qué repercusión ha tenido en la respuesta.
- ♦ Adaptar las cuestiones de valoración según el tipo de desastre urbano y las distintas respuestas que han sido necesarias.

4.4 REPLANTEAR EL DESARROLLO

Aunque no fuera el eje principal de la Conferencia de ALNAP, también es importante destacar la función que los agentes de desarrollo deben tener a la hora de mitigar el riesgo y la vulnerabilidad de las zonas urbanas ante los desastres. Las últimas reflexiones del Banco Mundial y de otros agentes sobre estrategias de desarrollo urbano (Banco Mundial, 2009) recomiendan que los países en vías de desarrollo se planteen un enfoque de tres ejes ante la urbanización. Cada uno de estos ejes es pertinente para los temas que ya se han tratado en este documento.

- ♦ *Diseñar políticas municipales y nacionales e instituciones que anticipen la urbanización y maximicen la resiliencia.* A escala nacional, esto implica marcos de políticas macroeconómicas que promuevan el flujo de capital y de mercaderías, marcos nacionales para la creación de mercados de trabajo y de tierras, y sistemas fiscales intergubernamentales saneados que puedan influir en la gestión de las finanzas y del desarrollo de las ciudades (ibíd.).
- ♦ *Asegurar que estén vigentes los mecanismos adecuados para facilitar la toma de decisiones y la coordinación de políticas locales, regionales y nacionales para el desarrollo resistente.* Los países que han tenido más éxito en gestionar la transición urbana han confiado en comisiones, foros especializados y otro tipo de acuerdos institucionales relacionados que enlazan todos los niveles del gobierno y los responsables de políticas con instituciones de ordenación urbana, universidades, ONG y el sector privado. Si queremos que este enfoque funcione, es bastante importante que se fundamente en la recopilación de datos y sistemas de análisis fiables, así como en medios sólidos de diseño y de prueba de distintos enfoques de resiliencia (ibíd.).

♦ *Establecer una colaboración estrecha con todos los estratos del gobierno y la comunidad internacional.* La urbanización no es un reto exclusivo de las ciudades. Para ser eficaces, los países en vías de desarrollo necesitarán mecanismos de coordinación eficaces a múltiples niveles que apoyen la formulación de políticas y las intervenciones coordinadas entre los gobiernos locales, regionales y nacionales y el sistema internacional de agentes. Las nuevas tecnologías tienen una función fundamental en este aspecto (ibíd.).

La investigación sobre las acciones de desarrollo urbano que realizan las agencias donantes indica algunos cambios claros de mentalidad en la comunidad internacional de donantes sobre el compromiso a escala municipal (Milbert, 2004). Durante la década de 1990, los proyectos urbanos se negociaban a menudo a escala nacional, con un compromiso mínimo de las instituciones de gobierno locales. Desde entonces, algunos países donantes se han asociado a largo plazo con gobiernos locales y han aumentado el apoyo de las ONG locales e internacionales que trabajan en las zonas urbanas. Estas intervenciones reconocen el papel clave de las autoridades locales y municipales y de la sociedad civil (Milbert, 2004).

Tal vez la nueva cuestión más significativa en las políticas de desarrollo, ya que se relaciona con el entorno urbano, haya sido la atención creciente que se presta a la idea de resiliencia, un planteamiento que engloba la reducción del riesgo de desastres y la preparación, y las enlaza de forma más explícita con temas de desarrollo. Este enfoque se ha desarrollado, entre otras áreas, desde el trabajo sobre el cambio climático; las políticas de respuesta a las crisis globales alimentarias y financieras; y los desarrollos en protección social. Cada vez se ve más como un marco compartido que una el vacío entre las áreas previamente dispares de la ayuda internacional. El trabajo realizado por la Red de Resiliencia de las Ciudades Asiáticas frente al Cambio Climático de la Fundación Rockefeller muestra qué aspecto puede tener este tipo de colaboración a la práctica. Por ejemplo, en Quy Nhon, Vietnam, un grupo de trabajo multisectorial, compuesto por agentes humanitarios y de desarrollo nacionales e internacionales, está evaluando las repercusiones de situaciones alternas de desbordamiento de ríos y de inundaciones en el desarrollo de la ordenación urbana y en la generación de capacidades para prevenir y, si fuera necesario, responder de forma eficaz.⁷

Esta aplicación coherente de una amplia gama de estrategias para reducir el riesgo y la vulnerabilidad de aquellos con posibilidades de sufrir conmociones y tensiones, si queremos que sea eficaz, requerirá cambios significativos en el trabajo de los agentes humanitarios y de desarrollo. Ambos grupos pueden tener el reto de crear nuevas relaciones y de replantear los marcos temporales y el alcance de su trabajo. Un ejemplo pequeño pero exitoso de lo dicho ha tenido lugar en el Consorcio de reducción de riesgos del Nepal, que ha acordado trabajar en marcos de tres a cinco años. Esto ha posibilitado que las agencias de RRD “clásicas” trabajen con el Banco Mundial y otros agentes de desarrollo. El Consorcio también ha comprobado que la acción común se desarrolla mejor si se concentra en indicadores comunes más que en proyectos específicos, y si se fijan objetivos ambiciosos en que trabajan todos los miembros. Este tipo de enfoques, que permiten más coherencia entre las actividades humanitarias y de desarrollo, pueden indicar el camino hacia una colaboración más amplia en cuestiones urbanas. De ser así, la coordinación será con muchas agencias (multi-mandato) y entre ellas.

⁷ Véase <http://www.acccrn.org/>.

V PASOS A SEGUIR: UNA NUEVA PAUTA URBANA PARA LAS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS HUMANITARIAS

La experiencia que las organizaciones humanitarias han reflejado en la 27ª Conferencia de ALNAP indica que hay una necesidad de acción urgente y exhaustiva en todo el sistema humanitario internacional para prepararse para desastres urbanos futuros. Tal y como un participante comentó: “de momento, estamos empezando a comprender los problemas, pero no tenemos las soluciones. Y donde tenemos las soluciones, son muy difíciles de poner en práctica”. Este sentimiento lo comparte todo el sector. Según la presidenta de Care International, Helen Gayle, tanto los donantes como las ONG, a día de hoy, no han conseguido “evolucionar” a la misma velocidad con que ha sucedido la urbanización (IRIN, 2007). El alto riesgo de que ocurra un desastre urbano masivo muy pronto con este bajo nivel de preparación es un argumento poderoso para aumentar radicalmente la atención hacia este tema.

Muchos de los retos identificados en la bibliografía y en la conferencia no son nuevos. Al contrario, tal como expuso un participante: “la realidad del entorno urbano implica que los problemas existentes [en el sistema humanitario] se han amplificado. Nuestros defectos son más obvios en un entorno urbano”. Responder de forma eficaz a los desastres en las ciudades requiere unas inversiones mayores en preparación y en generación de capacidades; un compromiso mayor y masivo con la sociedad civil; una reformulación, en muchos contextos, de las relaciones *de facto* entre los agentes internacionales y los estados soberanos; y una mejora radical de la coordinación. A pesar de que estos retos son a largo plazo y a menudo parecen insalvables, en el sistema se están haciendo progresos en muchas áreas y tenemos ejemplos de buena práctica en operaciones individuales.

La conferencia también resaltó los riesgos y las oportunidades que surgen específicamente del mismo entorno urbano, los cuales indican que, además de enfrentarse a problemas antiguos, el sector tiene que esforzarse para hacer los cambios específicos requeridos para trabajar en desastres urbanos.

Ante esta necesidad de solucionar problemas nuevos y conocidos, los distintos tipos de agentes que asistieron a la conferencia trabajaron para elaborar una serie de acciones prioritarias sobre cómo deberían cambiar para adaptarse al “milenio urbano”.

- ♦ Las autoridades de gestión de desastres nacionales (NDMA por sus siglas en inglés) creyeron que su primera prioridad era identificar las capacidades y los vacíos de capacidad en un enfoque ciudad a ciudad. Este ejercicio serviría para iniciar la generación de capacidades y desarrollar y mejorar planes de contingencia completos para centros urbanos importantes. También se vio la necesidad de crear unos sistemas de trabajo temprano mejores, que se adapten a los sistemas existentes para contextos urbanos, así como dedicar un esfuerzo a la RRD general en las distintas agencias y secretarías. Las NDMA también opinaron que deberían desarrollar centros de operaciones de emergencia urbanos.

- ♦ Los representantes de los donantes creyeron que necesitaban fomentar soluciones de programación innovadoras para las zonas urbanas y apoyar a las agencias para que tomen riesgos comedidos, que permitan pruebas piloto y fracasos. Se consideró que un buen inicio sería tener más financiación para la investigación de ideas innovadoras para las zonas urbanas. También se consideró una necesidad apremiante fortalecer la

capacidad propia de los donantes sobre temas urbanos en las acciones humanitarias y de desarrollo, así como mejorar la resiliencia como medio para reducir la brecha entre lo humanitario y el desarrollo. También comentaron que sería un avance útil crear un grupo de trabajo sobre desastres urbanos conformado por distintas agencias donantes.

- ♦ Los representantes de los organismos de las Naciones Unidas recomendaron que las agencias de la ONU examinen de forma crítica todos los procedimientos, marcos y herramientas actuales con una “visión urbana”, y que actualicen y mejoren aquellos que no estuviesen bien adaptados a la acción urbana. También opinaron que era necesario asegurar una mayor previsibilidad por parte de las Naciones Unidas en cuanto a la respuesta, la cual actualmente difiere muchísimo de país a país. En palabras de un funcionario de la ONU: “Tiene que ser más evidente saber quién hará las cosas y quién las dirigirá”. Se requiere más trabajo para adaptar el sistema de grupos temáticos a los contextos urbanos. Finalmente, los representantes de la ONU opinaron que los organismos de la ONU en general también tienen que invertir más tiempo con los socios que prestan los servicios, así como trabajar de forma más sistemática con el gobierno local.

- ♦ Las ONG opinaron que necesitaban invertir más energía y recursos en la comprensión del contexto urbano y los distintos tipos de vulnerabilidad que existen y utilizar esta comprensión para replantear, y en algunos casos redefinir, sus mandatos respecto a la programación urbana. Esto podría implicar, por ejemplo, dedicar un porcentaje de la financiación a la programación urbana, que incluyera preparación, respuesta, RDD y conexiones de desarrollo. Al igual que otros agentes clave, vieron la necesidad clara de implicarse de forma sistemática con los socios urbanos locales, incluidas las autoridades municipales/locales y las NDMA. Al igual que la ONU, vieron la necesidad de adaptar las herramientas existentes para asegurar que se puedan aplicar en contextos urbanos, trabajando codo a codo con los socios locales.

- ♦ Los representantes de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja opinaron que necesitaban fortalecer las capacidades operativas de las sociedades nacionales para responder a los desastres urbanos. Un tema clave fue la mejora de la recolección y análisis de datos, así como el aprendizaje y la valoración de contextos urbanos, que posibilite la toma de decisiones basadas en pruebas. También se ha considerado vital superar las mentalidades cerradas internas mediante grupos de trabajo interfuncionales sobre temas urbanos.

- ♦ Los académicos y las iniciativas de calidad y de rendición de cuentas comentaron que deberían desarrollar un manual/informe de buenas prácticas para contextos urbanos y ser más activos en la creación de una base de información que funcione en contextos urbanos. Estos agentes tuvieron la posibilidad de convertirse en socios valiosos en el aprendizaje operativo y de ser más eficaces a la hora de facilitar la absorción de investigación. Las universidades presentes tuvieron el reto educativo de introducir los temas urbanos de forma más activa en la formación universitaria. Las iniciativas de calidad y de rendición de cuentas consideraron clave revisar las directrices existentes para asegurar la relevancia y la utilidad en los contextos urbanos.

Juntas, estas acciones prioritarias indican un programa a seguir por todos los agentes que estarán trabajando en retos humanitarios urbanos en el futuro. Tal y como se ha comentado más arriba, esto puede suceder de forma más inminente de lo que imaginamos.

Los participantes de la conferencia se adhirieron con fuerza a la idea de aprendizaje y apoyo colectivo,

mediante la movilización de recursos de todo el sistema en general, así como a proporcionar un centro de atención para acciones compartidas. La conferencia mandó una clara llamada a la mejora de la coordinación en temas urbanos y algunos grupos identificaron acciones prioritarias similares. Los participantes exigieron a las agencias, a gobiernos y al sistema humanitario internacional en general que pusieran un mayor énfasis en el programa urbano, ya que la urbanización sigue requiriendo una atención más urgente y estratégica por parte de todas las agencias, redes y coaliciones del sector. La movilización de los líderes de los organismos nacionales e internacionales puede ser una de las formas de conseguirlo, a lo mejor mediante un foro de alto nivel como el que se creó en la crisis alimentaria de 2008, presidido por una figura de alto perfil. En lo que se refiere al aprendizaje compartido, los participantes sugirieron la recopilación de datos y lecciones; compartir buenas prácticas emergentes e innovadoras; hacer una revisión conjunta de los estándares y de los procedimientos operativos; una formación conjunta y un diálogo mejorado a escala municipal y nacional. Los participantes consideraron que el diálogo establecido en la Conferencia de ALNAP necesitaba continuar y expandirse.

Para algunos, sin embargo, todo esto solo apunta a una lista de prioridades enorme y potencialmente abrumadora. En la conferencia, los participantes trabajaron para desarrollar un conjunto pragmático de “pasos a seguir”, que les ayude a orientar una andadura futura compartida. Como comentó un participante: “la urgencia y la perfección no deben ser los enemigos de los buenos. No podemos hacer las cosas a la perfección de la noche a la mañana, pero también tenemos que dar urgencia a lo que hacemos”. Los siguientes pasos a seguir se iniciaron en la conferencia y se han perfeccionado y desarrollado en el trabajo posterior realizado por ALNAP.

Paso 1 Las agencias y potencialmente el sistema como un todo deberían establecer definiciones claras de “crisis urbana”. Deberían valorar las circunstancias desencadenantes que llevarían a entrar en una crisis urbana, así como identificar por adelantado cuáles serían sus objetivos generales y su estrategia de salida en cualquier crisis.

Paso 2 Toda agencia, así como los organismos de agencias múltiples, deberían valorar la escala y la urgencia potenciales de los retos que presentan las crisis urbanas. Deberían determinar si los niveles actuales de dotación de recursos (en tiempo, en dinero invertido y en la estructura de la coordinación) son apropiados o necesitan ampliarse. En paralelo, los organismos municipales y nacionales deberían identificar de forma urgente los riesgos y vulnerabilidades potenciales en los centros urbanos.

Paso 3 Las organizaciones municipales, nacionales e internacionales deberían hacer “pruebas de resistencia” a los estándares de políticas existentes y a los Procedimientos Operativos Estándar para asegurar que sean pertinentes y útiles ante una situación de desastre urbano. Estas pruebas deberían incluir más aportaciones de los especialistas urbanos en ordenación, desarrollo y otras disciplinas. En paralelo, otros organismos municipales y nacionales deberían asegurar que los planes de contingencia sean vigentes, así como identificar sus lagunas. Cuando sea posible, las autoridades deberían liderar la creación de relaciones con otros agentes clave, así como definir las funciones y responsabilidades como parte del ejercicio de planificación de contingencia.

Paso 4 Cuando se identifiquen las lagunas de conocimiento o de aptitudes como parte de estos ejercicios, las organizaciones deberían actuar para asegurarse de que estas lagunas se puedan llenar mediante la formación, la contratación, las asociaciones estratégicas o los acuerdos de aperturas de líneas de crédito.

Paso 5 Las organizaciones y los sistemas humanitarios implicados deberían desarrollar de forma urgente

métodos y herramientas mejores para la evaluación y el análisis urbanos. Potencialmente, estos métodos podrían formar parte del trabajo en marcha sobre evaluación de necesidades. Los agentes humanitarios también deberían invertir en la mejora de la preparación mediante evaluaciones de riesgo compartidas.

Paso 6 El sistema humanitario debería crear un foro para compartir y diseminar herramientas y buenas prácticas relacionadas con las crisis urbanas. Aquellas organizaciones con experiencia o conocimientos específicos deberían asegurarse de diseminar su conocimiento mediante este foro. Este conocimiento debería centrarse en un marco conceptual común que incluyera RRD, preparación, respuesta y desarrollo. Asimismo, debería estar abierto a temas emergentes, tales como grupos vulnerables “desaparecidos”, conexiones urbano-rurales, cuestiones de tenencia de tierras y de violencia urbana.

Paso 7 Los agentes humanitarios deberían probar enfoques nuevos e innovadores en crisis urbanas “pequeñas”, en preparación para crisis mayores en el futuro. Los donantes y los responsables de las decisiones en las organizaciones deberían fomentar enfoques/tecnología innovadores para aumentar la efectividad. Un tema concreto es el desarrollo de mecanismos nuevos para la coordinación, respuesta y evaluación eficaces, entendiendo que estos mecanismos puede que se tengan que adaptar a cada ciudad.

A una escala más inmediata y pragmática, ALNAP y ONU-Habitat ya han acordado crear un portal compartido de iniciativas urbanas que se puedan recuperar en línea. Este portal podría servir potencialmente como eje para el desarrollo de una comunidad global de prácticas sobre temas humanitarios urbanos. A la vez, muchos miembros de ALNAP están trabajando en la mejora de herramientas y en algunos casos, en políticas urbanas específicas, que se puedan compartir en líneas más generales a través de la Red de ALNAP. Las organizaciones, de forma individual, no pueden tratar la envergadura, complejidad y urgencia del reto urbano.

VI BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2009)** ACNUR: Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas. Ginebra. ACNUR www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4ab356ab6&query=urban%20refugees
- Alertnet (2011)** *Complex Urban Disasters – Are We Ready?* Alertnet.org. www.trust.org/alertnet/blogs/asia-views/is-asia-pacific-ready-for-complex-urban-disasters/
- ALNAP (2002)** *ALNAP Annual Review 2002: Humanitarian Action: Improved Performance through Improved Learning*. Londres: ALNAP/ODI.
- ALNAP (2004)** *Review of Humanitarian Action in 2003: Field Level Learning*. Londres: ALNAP/ODI.
- ALNAP (2005)** *ALNAP Review of Humanitarian Action in 2004: Institutional capacity building amid humanitarian action*. Londres: ALNAP/ODI.
- ALNAP (2009)** *Respuesta a los desastres urbanos. Lecciones de operaciones anteriores de auxilio y recuperación*. Londres: ALNAP/ODI.
- ALNAP (2012)** *The State of the Humanitarian System*. Informe redactado por Humanitarian Outcomes. Londres: ALNAP/ODI.
- Banco Mundial (2000)** Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999/2000. Washington DC, EUA: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2008)** *Urban Poverty: A Global View*. Washington DC, EUA: Banco Mundial
- Banco Mundial (2009)** “Reshaping economic geography”. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009. Washington DC, USA: Banco Mundial
- Banco Mundial (2010)** *Natural hazards, unnatural disasters: the economics of effective prevention*. Washington DC: Banco Mundial.
- Bhattacharjee, A., Wynter, A., Baker, J., Varghese, M. and Lowery, C. (2011)** *Independent Review of UNICEF’s Operational Response to the January 2010 Earthquake in Haiti*. Nueva York: UNICEF.
- Boyer, B. (2011)** ‘Humanitarian programmes which need to be adapted to urban vulnerabilities in Port-au-Prince, Freetown, Charikar or Ulan Bator’, *Humanitarian Aid on the Move*, Boletín informativo, n.º 8. Plaisians: Groupe URD.
- Cohen, B. (2004)** ‘Urban Growth in Developing Countries: A Review of Current Trends and a Caution Regarding Existing Forecasts’, *World Development* 32(1): 23–51.
- Comité Permanente entre Organismos (2010)** Final strategy for meeting humanitarian challenges in urban areas. Ginebra: Comité Permanente entre Organismos.
- Crane, P. and Kinzig, A. (2005)** ‘Nature in the metropolis’, *Science* 308(5726): 1225.
- Cross, T. and Johnston, A. (2012)** *Cash Transfer Programming in Urban Emergencies: A toolkit for practitioners*. Oxford, Reino Unido: Cash Learning Partnership.
- DAES (2010)** *World Urbanization Prospects 2009 Revision*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- DEC (2011)** *Urban disasters – lessons from Haiti. Study of member agencies’ responses to the earthquake in Port-au-Prince, Haiti, January 2010*. Comité de Emergencia de Desastres. www.dec.org.uk/download/856/DEC-Haiti-urban-study.pdf
- DFID (2011)** *The UK Government Response to the Humanitarian Emergency Response Review*. Londres: DFID. www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/hum-emer-resp-rev-uk-gvmt-resp.pdf
- Egal, F. (2011)** ‘Managing Crises in Urban Areas: Food and Nutritional Security and Rural – Urban Links’, *Humanitarian Aid on the Move*, Boletín informativo n.º 8. Plaisians: Groupe URD.
- FAO (2008)** *El estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2008*. Roma: FAO.
- FICR (2010)** *Informe Mundial sobre Desastres 2010 Riesgo en zonas urbanas*. Ginebra: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- Frey, W.H. and Zimmer, Z. (2001)** ‘Defining the City’ in R. Paddison (ed.) *Handbook of Urban Studies*. Londres: Sage Publications.
- Graham, C. and Duhamel, G. (2011)** *One year on: 1 in 5 older Haitians in camps going hungry*. Sitio web de HelpAge: www.helpage.org/newsroom/latest-news/one-year-on-1-in-5-older-haitians-in-camps-going-hungry/
- Groupe URD (2011)** *Beyond Emergency Relief in Haiti*. Plaisians: Groupe URD. <http://haitiinnovation.org/en/2011/01/29/beyond-emergency-relief-haiti-groupe-urd>
- Grünewald, F. (2011)** ‘Cities and Global Risks’ *Humanitarian Aid on the Move*, Boletín informativo

n.º 8. Plaisians: Groupe URD.

Grünewald, F., Binder, A. and Georges, Y. (2010) *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake*. Ginebra: IASC.

HFP (2008) *HFP Trends and Drivers Workbook: Trends and drivers of change in humanitarian action in 2025*. Londres: HFP.

Human Rights Watch (2011) *'Nobody Remembers Us' Failure to Protect Women's and Girls' Right to Health and Security in Post-Earthquake Haiti*. Nueva York, EUA: Human Rights Watch.

IFPRI (2005) *Beyond Rural-Urban: Keeping up with Changing Realities*.
www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ib37.pdf

IHDP (2005) 'Urbanisation and global environmental change'. IHDP Informe IHDP N.º 15.
www.ihdp.unu.edu/file/get/8556.pdf

IRIN (2007) *In-depth: Tomorrow's Crises Today: The Humanitarian Impact of Urbanisation*.
www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthID=63&ReportID=74021 (fecha de consulta: 16 mayo 2011)

IRIN (2011) *Nepal: undocumented residents excluded from state services*.
www.irinnews.org/Report/95469/NEPAL-Undocumented-residents-excluded-from-state-services (fecha de consulta: 16 mayo 2011)

Jacobsen, K. and Furst Nichols, R. (2011) *Developing a Profiling Methodology for Displaced People in Urban Areas*. Boston, USA: Universidad Tufts.

Kathmandu Post (2011) *Quake preparedness: US, Nepal armies working on 'synchronised' rescue plan*.
www.ekantipur.com/the-kathmandu-post/2011/09/20/top-storyquake-preparedness-us-nepal-armies-working-on--synchronised-rescue-plan/226517.html

Kirsch-Wood, J. (2012) "Preparedness for urban disasters - the case of Kathmandu". Presentación preparada para la 27ª Conferencia de ALNAP, Chennai, India, 17-19 enero 2012.
Disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/day1-jkirsch-wood.pdf>

Milbert, I. (2004) 'Alliances in International Co-operation: A Change of Paradigm in Urban Governance?' in D. Westendorff (ed.), *From Unsustainable to Inclusive Cities*. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

(UNRISD).

Muggah, R. and Savage, K. (2012) *Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City* in *The Journal of Humanitarian Assistance*, January 2012. Boston: Centro Internacional Feinstein, Universidad Tufts.

ONU-Habitat (2006) *A new start: The paradox of crisis*. Debate Habitat. Nairobi, Kenia: Programa de Asentamientos Humanos de la ONU.

ONU-Habitat (2007a) "Sustainable relief and reconstruction – Sinopsis del Foro Urbano Mundial II & III". *Rethinking Emergencies*. Nairobi, Kenia: Programa de Asentamientos Humanos de la ONU.

ONU-Habitat (2007b) "Enhancing Urban Safety and Security". Informe Global sobre Asentamientos Humanos 2007. Nairobi, Kenia: Programa de Asentamientos Humanos de la ONU.

ONU-Habitat (2009) "Planning Sustainable Cities". Informe Global sobre Asentamientos Humanos. Nairobi, Kenia: Programa de Asentamientos Humanos de la ONU.

Padolina, C. (2012) "Citizens' Disaster Response Center's experience of urban response - lessons from the Philippines". Presentación preparada para la 27ª Conferencia de ALNAP, Chennai, India, 17-19 enero 2012.
Disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/day1-cpadolina.pdf>

Pelling, M. (2003) *The Vulnerability of Cities: Natural Disaster and Social Resilience*. Londres: Earthscan Publications Ltd.

Pelling, M. and Wisner, B. (ed.) (2009) *Disaster Risk Reduction: Cases from urban Africa*. Londres: Earthscan Publications Ltd.

Piper, R. (2012) "The Urban Challenge - Adapting Humanitarian Response". Discurso de apertura de la 27ª Conferencia de ALNAP, Chennai, India, 17-19 enero 2012.
Disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/day1-rpiper.pdf>

Programa Mundial de Alimentos (2004) *Full Report of the Evaluation of AFGHANISTAN PRRO 10233*. Roma: WFP Oficina de Evaluación.
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp065390.pdf>

Ramalingam, B. (2009) *Urbanisation, complexity and poverty*. Disponible en: <http://aidontheedge.info/2009/11/24/urbanisation-complexity-and-poverty-%E2%80%93-or-why-aid-agencies-should->

be-reading-jane-jacobs/

Ravallion, M., Chen, S. and Sangraula P. (2007)

'New Evidence on the Urbanization of Global Poverty'. Policy Research Working Paper No. 4199. Washington DC, EUA: Banco Mundial.

Rittel, H. and Webber, M. (1973) 'Dilemmas in a General Theory of Planning', Policy Sciences, 4: pp. 155–169. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company, Inc.

Rogers, E. (2012) "Ensuring accountability in urban contexts - new challenges and opportunities". Presentación preparada para la 27ª Conferencia de ALNAP, Chennai, India, 17-19 enero 2012. Disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/day1-erogers.pdf>

Sanderson, D. (2000) 'Cities, disasters and livelihoods'. Environment and Urbanization 12(2): pp. 93–102. eau.sagepub.com

Satterthwaite, D. (2007) 'Tomorrow's crises today: The humanitarian impact of urbanization'. Irin [en línea]. www.irinnews.org

Savage, K. (2012) "The humanitarian implications of urban violence". Presentación preparada para la 27ª Conferencia de ALNAP, Chennai, India, 17-19 enero 2012. Disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/day1-ksavage.pdf>

Savage, K., Soi, N., Carnaby, E., Castle, H. and LeMay, W. (2011) Urban Ready? The Implications of Global Urbanization for World Vision Disaster Response. Documento de trabajo interno de World Vision.

Smith, G., Macauslan, I., Butters, S. and Tromme, M. (2011) New technologies in cash transfer programming and humanitarian assistance. Oxford: The Cash Learning Partnership.

Stansberry, M. (2012) "Innovations and opportunities in urban disaster response and recovery - the experience of IFRC Haiti". Presentación preparada para la 27ª Conferencia de ALNAP, Chennai, India, 17-19 enero 2012. Disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/day1-mstansberry.pdf>

Sullivan, M. (2012) "Disaster preparedness in West Africa - integrating food security and WaSH". Presentación preparada para la 27ª Conferencia de ALNAP, Chennai, India, 17-19 enero 2012. Disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/day1-msullivan.pdf>

Tsunami Evaluation Coalition (2007) Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami. Informe de síntesis. Londres: ALNAP/ODI.

UNFPA (2007) Estado de la población mundial. Nueva York: UNFPA.

UNISDR (2011) Making Cities Resilient: My City is Getting Ready. www.unisdr.org/we/campaign/resilientcities

Vaitla, B. (2012) Rural-Urban Linkages, household food security and child nutrition. Acción contra el Hambre. www.actionagainsthunger.org.uk/fileadmin/contribution/pdf/Summary%20ACF.pdf

Vaitla, B. (2012b) Rural-Urban Linkages, Guinea. Acción contra el Hambre. www.actionagainsthunger.org.uk/fileadmin/contribution/pdf/Guinea%20ACF.pdf

Wall, I. (2011) 'Delivering Communications in Emergency Response: Lessons from Haiti'. En Fenton, W., Mitchell, J., Knox Clarke, P. (eds) Humanitarian Exchange No. 52, Special Feature: Humanitarian Accountability. Londres: HPN/ODI.

Woodsome, J. (2011) Tsunami Warning Systems, Lessons from Japan. Voice of America [en línea]. www.voanews.com/content/tsunami-warning-systems-lessons-from-japan-118017249/167190.html (fecha de consulta: 15 Mayo 2012)

Zetter, R. and Deikun, G. (2010) 'Meeting humanitarian challenges in urban areas'. Forced Migration Review 34. Oxford: Refugee Studies Centre. <http://www.fmreview.org/urban-displacement/FMR34.pdf>



ALNAP
Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
United Kingdom

Tel +44 (0)20 7922 0388
Fax +44 (0)20 7922 0399
Website: www.alnap.org
Email: alnap@alnap.org