

JOHN ABBOTT: REMENDAR EL TEJIDO URBANO

Los asentamientos ilegales constituyen el “hogar” de unos mil millones de personas en el Tercer Mundo. Este ingeniero urbano estima que, en vez de arrasarlos, habría que mejorarlos e integrarlos en la ciudad.

Chabolas, villas miseria, barriadas son algunos de los nombres utilizados para describir los asentamientos ilegales. ¿Cuántas personas en el mundo los consideran su hogar?

Entre 40% y 50% de la población de las ciudades del Sur vive en esos asentamientos —lo que equivale a unos mil millones de personas. La velocidad con la cual se desarrollan varía de una región a otra. En América Latina su ritmo de crecimiento llegó a un tope máximo, pero su expansión prosigue en Asia y África Subsahariana. En mi propia urbe, Ciudad del Cabo, los asentamientos ilegales crecen un 10% al año, pero en Sudáfrica el punto de partida es relativamente bajo, pues durante el apartheid muy rara vez se permitió su desarrollo.

¿Cuáles son las principales características de los asentamientos ilegales?

En primer lugar, sus habitantes carecen por lo general de un título de dominio sobre los terrenos que ocupan. En segundo término, los asentamientos surgen al margen del proceso oficial de planificación. Como consecuencia, carecen o cuentan con niveles muy bajos de servicios esenciales como agua potable y saneamiento. Las viviendas son precarias ya que son construidas de manera muy simple por sus ocupantes con los materiales que tienen a su alcance.

¿Por qué proliferan?

El problema deriva tanto de la financiación como de la disponibilidad de tierras. Las tierras están al alcance de los ricos y de la clase media, pero no de los pobres. Por un lado, los propietarios privados quieren obtener el mejor precio posible por sus terrenos, y tratar con personas pobres no suele ser un buen negocio. Por otro, en numerosas ciudades hay todavía muchas tierras que pertenecen al sector público, pero las autoridades municipales

del Sur no disponen de recursos ni han elaborado una estrategia para resolver los problemas de los inmigrantes del campo. Esas personas buscan mejores perspectivas económicas, pero no cuentan con medios para procurarse una vivienda por los cauces tradicionales.

¿Construir y subvencionar un mayor número de viviendas estatales no sería una solución?

Los servicios públicos constituyen una burocracia que no está en condiciones de hacer frente a un problema de este tipo.

La supervivencia se basa en la interdependencia. En un asentamiento nadie puede darse el lujo de actuar individualmente. Si uno quiere ir a vender productos clandestinamente en un mercado, ¿quién va a cuidar a los niños? Si no percibe una remuneración regular, ¿cómo sobrevive todos los meses? Si se enferma, ¿quién lo va a socorrer?

Para resolverlo, las autoridades tratan de construir más viviendas que reemplacen los asentamientos ilegales. Pero no lo logran, porque sólo desarrollan complejos de viviendas que se ajustan a ciertas normas de infraestructura, planificación y construcción. En vez de buscar otras soluciones, las burocracias dilatan el asunto, edificando a un ritmo muy lento un número insuficiente de casas, que a la postre resultan demasiado caras para las personas a las que estaban

destinadas. La aplicación de esas normas impide que el gobierno enfrente realmente el problema, que es ayudar a los pobres de los medios urbanos. Basta ver lo que sucede en el Brasil, donde las viviendas del Estado fueron ocupadas por la clase media y jamás beneficiaron a los más desfavorecidos.

Casi siempre las autoridades municipales encuentran esas barriadas en un estado tan deplorable que estiman preferible destruirlas y construir nuevas viviendas. ¿Por qué se opone usted a esa salida?

Porque se destruye algo que tiene un valor. No se construyen nuevas casas, sino que se reemplazan las que existen. No se añade nada a la disponibilidad de viviendas. En vez de obtener una ganancia se pierden recursos. Ello entraña además un inmenso costo social al destruir todos los mecanismos comunitarios que esas poblaciones han constituido para sobrevivir. Por último, tampoco se logra dar un nuevo alojamiento a todas las familias. Algunas son expulsadas sin dejarles más alternativa que buscar otro asentamiento ilegal. Ello ha quedado demostrado hasta la saciedad.

Pero, en vez de dejar que sigan viviendo en una chabola, ¿no es mejor ofrecer a esa gente una vivienda decente?

Voy a plantear de otro modo su pregunta: ¿conviene dar alojamiento adecuado a 10% de la población y dejar al resto en tugurios o es preferible trabajar con el 100% de la gente a fin de mejorar gradualmente sus condiciones de vida?

Usted ha afirmado que los vínculos sociales de los barrios de chabolas constituyen un “capital social”. ¿Qué quiere decir?

Hay hasta cierto punto una paradoja. Los asentamientos pueden ser lugares muy peligrosos. En Río de Janeiro, por ejem-



D.R.

John Abbott (izquierda) y dos colegas que llevan a cabo un proyecto de mejoramiento de un barrio de chabolas en Ciudad del Cabo (ver fotos p. 48 y 49).

plo, los traficantes de drogas los utilizan como base de operaciones porque la policía no tiene acceso a ellos. Es cierto que allí la criminalidad es mayor que en las zonas residenciales. Pero esa situación hace que sus habitantes estén estrechamente unidos. No es posible poner un precio a esos vínculos, pero se trata de un capital social sumamente valioso. La supervivencia se basa en la interdependencia. En un asentamiento nadie puede darse el lujo de actuar individualmente. Si uno quiere ir a vender productos clandestinamente en un mercado, ¿quién va a cuidar a los niños? Si no percibe una remuneración regular, ¿cómo sobrevive todos los meses? Si se enferma, ¿quién lo va a socorrer?

Pero ¿no puede la gente llevar ese capital de un asentamiento a otro?

Cuando se arrasa uno de ellos, se dispersa a sus habitantes al azar. Muy a menudo, los habitantes de una zona rural se instalan en un mismo asentamiento urbano. Tienen pues muchas cosas en común y actúan colectivamente. Cuando tienen que trasladarse a otro sitio, esos vínculos desaparecen. Y lo que es peor, las autoridades municipales de los nuevos asentamientos tratan a las

familias como unidades individuales, por ejemplo al señalar la vivienda que les corresponde y los impuestos que han de pagar. La nueva situación los obliga a actuar como individuos, no como grupo.

¿Qué otras posibilidades hay para hacer frente a los asentamientos ilegales?

Ello depende de la cultura y del nivel de ingresos de la ciudad. Hay dos enfoques: el primero es el que parte de la población y se practica en países como la India, Sri Lanka y Pakistán, donde existe una enorme pobreza. El ejemplo más famoso es el asentamiento Orangi, en Karachi. Allí, la población decidió que la prioridad era contar con un sistema de saneamiento ya que la autoridad municipal no tomaba ninguna medida. Se reunieron los fondos indispensables y se buscó la mano de obra capaz de instalar el alcantarillado, con asistencia técnica de una ONG. Esas cañerías corren desde las viviendas hasta acequias abiertas en los alrededores. Obligaron así a las autoridades a conectar este sistema de saneamiento a un servicio de tratamiento de desechos.

El segundo enfoque es el del Brasil donde hay una coordinación más estructurada entre las organizaciones comunitarias, los profesionales y las ONG. Este tipo de cooperación

permite ir más allá de los problemas inmediatos y actuar con una visión a largo plazo y de alcance más vasto para la comunidad. En vez de concentrarse en un aspecto, como el saneamiento, es posible abordar otros como la vivienda y el acceso al transporte público. Se empieza por elaborar planes sobre el lugar donde instalar el asentamiento y su posible desarrollo. Esto suele exigir financiamiento exterior, sobre todo en materia de infraestructura. Ambos enfoques reflejan esencialmente la diferencia de niveles de riqueza entre ciudades como Río y Karachi.

¿Y cómo se ha abordado la situación en Ciudad del Cabo?

Desarrollamos el modelo brasileño y ahora trabajamos con la población para reforzar la base económica de los asentamientos ilegales. Pero queremos hacer algo más que mejorar su infraestructura material como dormitorios suburbanos —lugares donde la población duerme pero no trabaja. La mera reestructuración material no va a promover el desarrollo económico. Hay que atacar las raíces del problema. Nuestra meta es integrar esos asentamientos en el tejido urbano.

Tenemos un proyecto piloto en el que participan más de 2.500 familias, o sea ▶

POR LA IGUALDAD URBANA

“Nací en una región muy pobre de Inglaterra, y tal vez por eso me siento a mis anchas en los asentamientos ilegales”, afirma John Abbott. Coordinador del Programa de Gestión Urbana de la Universidad de Ciudad del Cabo, adquirió fama internacional como ingeniero urbano por haber mejorado la situación de los asentamientos ilegales en Sudáfrica. “Las personas se juntan porque se necesitan”, dice, “sobre todo en los casos en que 60 o 70% de la población es sumamente pobre. No estoy diciendo que sólo la pobreza sea la que crea esta solidaridad, pero si uno no dispone de un medio de transporte individual, de televisión y de todos esos lujos que lo hacen replegarse en su esfera privada, tiende a depender de actividades o distracciones de carácter colectivo en su vida social y también por necesidad.”

Abbott puso los pies por primera vez en África a los 12 años, cuando sus padres se trasladaron a Uganda y luego a Kenya. Regresó a Inglaterra a fin de seguir estudios universitarios, pero pronto volvió al continente para trabajar en Sudáfrica como ingeniero civil antes de dedicarse a la ingeniería urbana.

Cada vez más consciente, durante su permanencia en Johannesburgo y en Ciudad del Cabo, de la represión brutal ejercida en nombre del apartheid, en 1985 fundó Planact, una ONG que agrupó a organizaciones ciudadanas y sindicatos para batallar por la igualdad urbana en Sudáfrica, y con ello se hizo famoso en todo el país.

Esta lucha culminó para Abbott en 1986, cuando empezó a trabajar con un asentamiento ilegal cerca de Port Elizabeth, una ciudad de la costa. “Los residentes blancos podían ver el asentamiento miserable y se movilizaron para que fuese eliminado”, relata Abbott. En vez de destruirlo, Abbot y Planact trataron de mejorarlo con ayuda de movimientos ciudadanos y apoyo financiero de varias grandes empresas. Cuando el plan de mejoramiento se estaba concretando, el gobierno decretó el estado de emergencia en todo el país que daba “carta blanca al ejército para penetrar en la comunidad y arrasarla”. “Todas las familias fueron expulsadas. Se trasladaron a un campamento provisional, pero muchos murieron de desnutrición o de enfermedades.”

Muy poca gente se enteró de la destrucción, porque se prohibió a los periódicos informar sobre un asunto considerado “secreto militar”. “Fue uno de los episodios que transformaron mi vida”, dice. Desde entonces, aunque mantuvo un pie en el mundo académico de la planificación urbana en la Universidad de Ciudad del Cabo, su acción se orientó cada vez más hacia los asentamientos ilegales. ■

►10.000 personas. Empezamos por emplear imágenes de satélite a fin de elaborar un mapa informatizado del asentamiento que permita a cada familia ver el lugar que ocupa en la comunidad. Estamos empezando a reunir información demográfica y económica acerca de los hogares. Por ejemplo, hay un grupo numeroso que trabaja en la construcción. Con ellos vamos a constituir un equipo de trabajadores calificados para mejorar el asentamiento.

Descubrimos también que 30% de los pobladores tienen un empleo regular, alrededor de 40% trabajan en el sector informal y 30% declaran no tener empleo ni posibilidades de conseguirlo. Señalamos en el mapa todas las actividades comerciales informales y estamos tratando de obtener apoyo para ellas. Por ejemplo, actualmente la comunidad mantiene contactos con operadores que están trayendo turistas extranjeros a fin de estimular el comercio y estamos reuniendo fondos en el extranjero para construir un mercado que conserve ese turismo.

A su juicio, ¿vale la pena mejorar un barrio de chabolas sin una estrategia global de desarrollo?

Depende de la ciudad de que se trate. En las de la India, es difícil imaginar en un futuro próximo una regularización de los asentamientos ilegales, dada la escasez de espacio y lo numerosa que es la población. En Ciudad del Cabo todavía tenemos tiempo de transformar esos asentamientos en conglomerados legalmente constituidos. Por lo general, en las ciudades de África es posible combinar una planificación a largo plazo con la satisfacción de las necesidades

más inmediatas.

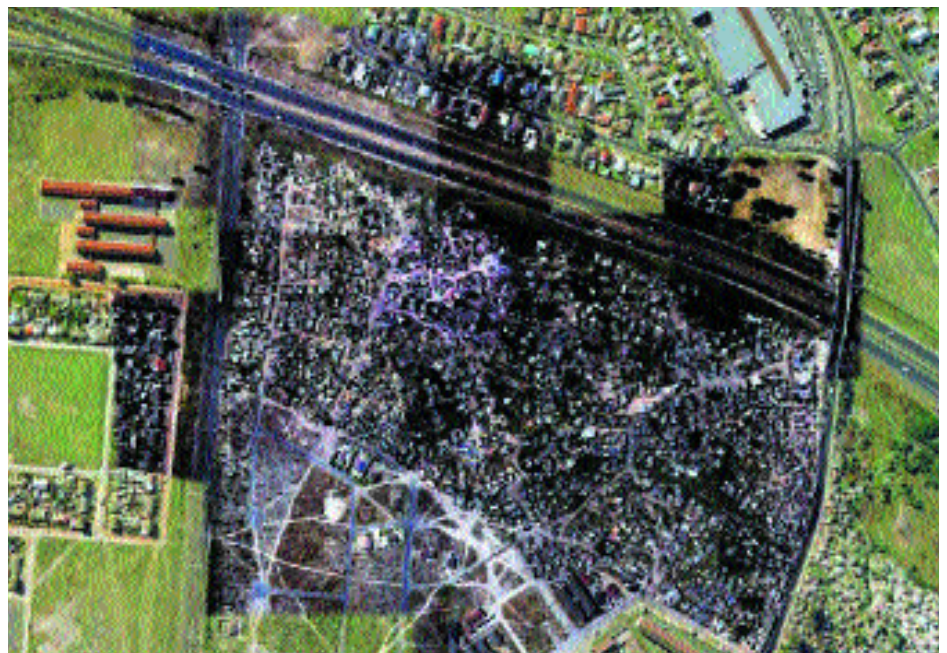
¿Qué significa dar carácter legal a un asentamiento?

Tiene que haber cierta estabilidad de la tenencia de la tierra. Pero los títulos de dominio no son lo único que cuenta. También hay que tener presente los problemas de acceso, los servicios sociales, la atención médica. En Ciudad del Cabo, por ejemplo, se da una incidencia de tuberculosis, tal vez la más alta del mundo, a causa de las inundaciones invernales. Los asentamientos ilegales están particularmente expuestos a las enfermedades transmitidas por el agua. La elevada mortalidad infantil se debe también a que la gente vive en lugares exiguos, húmedos, sombríos y que apestan a queroseno.

¿Cómo resolver el problema de la afluencia de nuevos pobladores?

Hay que pensar en un programa mínimo que atienda las necesidades esenciales y pueda desarrollarse con rapidez y a bajo costo. Las autoridades locales pueden empezar construyendo conglomerados de viviendas que aprovechen el espacio haciendo las máximas economías. En Brasil optaron por edificios de varios pisos, pero en África la gente prefiere las viviendas individuales. Todavía puede programarse para una densidad de hasta 100 viviendas por hectárea. En esa etapa no se necesitan vastos espacios públicos. En vez de carreteras, pueden planificarse caminos de acceso. Se instala un sistema de suministro básico de agua potable, con un grifo a cien metros de distancia de

Un mapa informatizado ayuda a trazar un camino de acceso al asentamiento.



► temor y se preguntan qué hacer con esos lugares.

Nuestra respuesta fue insistir en que todos los intentos de imponer viviendas ajustadas a las normas no han resuelto el problema de la vivienda ilegal y que éste seguirá agudizándose por mucho que se gaste en el sistema tradicional. Tuvieron que pasar algunos años, pero finalmente este punto de vista se ha impuesto. El próximo paso es demostrar que es viable mejorar los asentamientos y que ese método puede seguir aplicándose.

¿De qué modo se está tratando de integrar los asentamientos ilegales de Ciudad del Cabo en el tejido urbano?

Para empezar, estamos situándolos en el mapa. Sabemos donde están y ahora podemos construir vías de acceso y otros servicios para vincularlos al resto de la ciudad. El solo hecho de situarlos en el mapa ya es un gran paso. La ciudad brasileña de Belo Horizonte, que en cierto modo es nuestro modelo, tiene tres millones de habitantes, 40% de los cuales viven en asentamientos ilegales. Si se mira un mapa de esa ciudad en los años ochenta, no se ve la más mínima señal de ellos, pues figuraban como espacios en blanco, donde vivían miles de personas sin ningún vínculo físico con el resto de la ciudad.

No se puede trabajar sólo a nivel local, dentro de los asentamientos. Es preciso también abordar el problema a nivel metropolitano a fin de crear vínculos físicos para que dejen de ser islotes de exclusión, segregados de la ciudad. Después es posible pasar al nivel de planificación, trabajar con



Una barriada en Ciudad de Guatemala.

la gente y formular preguntas. ¿Qué aspecto quieren que tenga este sector? ¿Cómo va a integrarse en la vida comercial? Esa gente quiere tener acceso a las tiendas y a las oportunidades de trabajo. ¿Cómo crear esos lazos?

¿Por qué es tan importante integrarse en una ciudad?

Una ciudad constituye un vínculo complejo entre individuos y grupos. Esa trama parte de la dependencia mutua. La inseguridad y la criminalidad en una zona van a

afectar a las demás. Malgastamos los recursos de la ciudad si no logramos ayudar a los grupos desfavorecidos. Al dividir a la ciudad entre ricos y pobres –o zonas legales e ilegales– se refuerza la mentalidad de fortaleza y se limita la capacidad de la urbe de crecer y desarrollarse.

No basta con preocuparse de las necesidades inmediatas de la población. Se necesita una visión y un plan a largo plazo a fin de que cada cual pueda contribuir de algún modo al desarrollo de la ciudad. ■

Entrevista realizada por René Lefort y Amy Otchet, Director y periodista del Correo de la UNESCO, respectivamente

LISTA DE AGENTES DE VENTA

El pago de la suscripción puede efectuarse a los agentes de venta, que indicarán el valor de la suscripción en moneda local.

ALEMANIA: German Commission for UNESCO, Colmanstr: 15, D-53115 Bonn. Fax: 63 69 12.
 Uno Verlag, Dag Hammarskjöld Haus, Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn. Fax: 21 74 92.
ARGENTINA: Edityr Srl, Librería Correo de la UNESCO, Tucumán 1685, 1050 Buenos Aires. Fax: 371-8194.
AUSTRALIA: Hunter Publications, 58A Gipps Street, Collingwood VIC 3066. Fax: 419 7154.
 ISA Australia, PO Box 709, Toowong QLD 4066. Fax: 371 5566.
 United Nations Assoc. of Australia/Victorian Div., 179 St George's Road, N. Fitzroy VIC 3068. Fax: 481 7693.
AUSTRIA: Gerold & Co, Import & Export, Zeitschriften/Periodicals, Graben 31, A-1011 Viena. Fax: 512 47 31 29.
BÉLGICA: Monsieur Jean de Lanmoy, 202 av du Roi, B-1060 Bruselas. Fax: 538 08 41.
BRASIL: Fundação Getulio Vargas, Editora Divisão de Vendas, Caixa Postal 62.591, 22257-970 Rio de Janeiro RJ Fax: 551-0948.
CANADA: Renouf Publishing Company Ltd, 5369 ch. Canotek Road, Unit 1, Ottawa, Ont K1J 9J3. Fax: (1-613) 745 7660.
 Faxon Canada, PO Box 2382, London, Ont. N6A 5A7. Fax: (1-519) 472 1072.
CHILE: Universitaria Textolibro Ltda., Casilla Postal 10220, Santiago. Fax: 681 9091.
CHINA: China National Publications, Import & Export Corp., PO Box 88, 16 Gongti East Rd, Beijing 100020. Fax: 010 65063101.
COREA: Korean National Commission for UNESCO, CPO Box 64, Seul 100-600. Fax: 568 7454.
DINAMARCA: Munksgaard, Norre Sogade 35, PO Box 2148, DK-1016 Copenhagen K. Fax: 12 93 87.
ESPAÑA: Mundí Prensa Libros SA, Castelló 37, 28001 Madrid. Fax: 91575-39-98.
 Librería Al Andalus, Roldana 3 y 4, 410091 Sevilla. Fax: 95422-53-38.
 Los Amigos de la Unesco, Avenida Urquijo 62, 2 Izd., 48011 Bilbao. Fax: 94427-51-59/69
ESTADOS UNIDOS: Berman-Associates, 4611-F Assembly Drive, Lanham MD 20706-4391. Fax: 459-0056.

FINLANDIA: Stockmann/Akateeminen Kirjakauppa, PO Box 23, SF-00371 Helsinki. Fax: +358 9 121 4450.
 Suomalainen Kirjakauppa Oy, PO Box 2, SF-01641 Vantaa. Fax: 852 7990.
GRECIA: Librairie Kaufmann SA, Mauvorkorlatou 9, GR-106 78 Atenas. Fax: 3833967.
GUATEMALA: Comisión Guatemalteca de Cooperación con la UNESCO, 3A Avenida 10 29, Zona 1, Apartado Postal 2630, Ciudad de Guatemala.
HONG KONG: Hong Kong Government Information Services Dept., 1 Battery Path Central Hong Kong.
HUNGRÍA: Librotrade K F T, Periodical Import/K, POB126, H-1656 Budapest. Fax: 256-87-27.
INDIA: Orient Longman Ltd (Subscriptions Account), Kamani Marg, Ballard Estate, Bombay 400 038. Fax: 2691278.
 Oxford Book & Stationery Co, Code No D 8208052, Scindia House, New Delhi 110 001. Fax: 3322639.
ISRAEL: Literary Transactions Inc., C/O Steimatsky Ltd, PO Box 1444, Bnei Brak 51114. Fax: 5281187.
ITALIA: Licosa/Libreria Comm. Sansoni SPA, Via Duca di Calabria 1/1, I-50125 Florencia. Fax: 64-12-57.
JAPÓN: Eastern Book Service Inc., Periodicals Account, 3 13 Hongo 3 Chome, Bunkyo Ku, Tokyo 113. Fax: 818-0864.
LUXEMBURGO: Messageries Paul Kraus, BP 2022, L-1020 Luxemburgo. Fax: 99888444.
MAITA: Sapientzas & Sons Ltd, PO Box 36, 26 Republic Street, Valetta CMR 01. Fax: 246182.
MARRUECOS: Unesco, B.P. 177 RP, Rabat. Fax: 212-767 03 75, Tel: 212-767 03 74/72.
MAURICIO: Nalanda Co. Ltd., 30 Bourbon Street, Port Louis. Fax: 212 3133.
MÉXICO: Librería El Correo de la UNESCO SA, Col Roma, Guanajuato 72, Deleg Cuauhtémoc, 06700 México DE Fax: 264 09 19.
NORUEGA: Swets Norge AS, Østernsboveien 18-0606 Oslo, PO Box 6512, Etterstad. Fax: 47 22 97 45 45.
NUOVA ZELANDIA: GP Legislation Services, PO Box 12418, Thorndon, Wellington. Fax: 4 496 56 98.

PAÍSES BAJOS: Swets & Zeitlinger BV, PO Box 830, 2160 SZ Lisse. Fax: 2524-15888.
 Tijdschriftcentrale Wijk B V, Int. Subs. Service, W Grachtstraat 1C, 6221 CT Maastricht. Fax: 3250103.
PORTUGAL: Livraria Portugal (Dias & Andrade Lda), Rua do Carmo 70 74, 1200 Lisboa. Fax: 34 70 264.
REINO UNIDO: H.M. Stationery Office, Agency Sec. Publications Ctr, 51 Nine Elms Lane, Londres SW8 5DR. Fax: 873 84 63.
REPÚBLICA CHECA: Artia, Ve Smeclach 30, 111 27 Praga 1.
RUSIA: Mezhdunarodnaja Kniga, Ul Dimitrova 39, Moscú 113095.
SRI LANKA: Lake House Bookshop, 100 Chittampalam, Gardiner Mawatha, Colombo 2. Fax: 44 78 48.
SUDÁFRICA: International Subscription Services, PO Box 41095, Craighall 2024. Fax: 880 62 48.
 Mast Publications, PO Box 901, Parklands 2121. Fax: 886 4512.
SUECIA: Wennegren Williams AB, PO Box 1305, S-171 25 Solna. Fax: 27 00 71.
SUIZA: Dynapresse Marketing SA, (ex-Naville SA), 38 av Vibert, CH-1227 Carouge. Fax: 308 08 59.
 Edigroup SA, Case Postale 393, CH-1225 Chêne-Bouge. Fax: 348 44 82.
 Europa Verlag, Ramistrasse 5, CH-8024 Zürich. Fax: 251 60 81.
 Karger Libri AG, Wissenschaftl. Buchhandlung, Petersgraben 31, CH-4009 Basel. Fax: 306 12 34.
 Van Diermen Editions Techniques ADECO, Chemin du Lacuez, CH-1807 Blonay. Fax: 943 36 05.
TAIANDIA: Suksapan Panit, Mansion 9, Rajadamnern Avenue, Bangkok 2. Fax: 2811639.
TÚNEZ: Commission Nationale Tunisienne auprès de l'UNESCO, 22, rue de l'Angleterre, 1000 RP Túnez. Fax: 33 10 14
URUGUAY: Ediciones Trecho SA, Cuento Periódicos, Maldonado 1090, Montevideo. Fax: 905983.
VENEZUELA: Unesco/Cresalco, Edif. Asovincar, Av Los Chorros, Cruce C/C Acueducto, Altos de Sebucan, Caracas. Fax: 286 03 26.