

PARA LA RESILIENCIA DE LAS POBLACIONES Y LOS TERRITORIOS



La superficie urbana se triplicará entre 2000 y 2030, pasando de 400.000 km² a 1,2 millones de km² (Karen C. Seto, Burak Güneralp and Lucy R. Hutyra, *Global forecasts of urban expansion to 2030 and direct impacts on biodiversity and carbon pools*, 2012). Las ciudades y los territorios en la actualidad se enfrentan a crisis polimórficas cada vez más numerosas: catástrofes naturales y tecnológicas, crisis económicas y sociales, conflictos armados, escasez de recursos naturales, etc. Estos desórdenes pueden afectar al funcionamiento de las ciudades y de los territorios en todas sus dimensiones: población (salud, bienestar, alimentación), infraestructuras y redes (desaparición o degradación de servicios, adaptación de los servicios informales), ecosistemas (escasez de recursos, contaminaciones), etc. La exposición a los riesgos aumentará debido a los impactos del cambio climático, empeorando de esta forma los riesgos que existían previamente (zonas costeras, propensas a las inundaciones o a los movimientos de tierras) y provocando la aparición de otros riesgos nuevos (desplazamientos de la población vinculados a la escasez de recursos, refugiados climáticos, etc.). La vulnerabilidad de las poblaciones puede aumentar debido a otros factores, sobre todo, las crisis políticas, institucionales y de seguridad, las dificultades económicas y el aumento de las desigualdades sociales y espaciales. Tanto los reveses repentinos como los cambios lentos ponen de relieve las distintas vulnerabilidades y fragilidades. El concepto de resiliencia saca a relucir la capacidad de las poblaciones, las autoridades locales y el conjunto de protagonistas para anticiparse a los riesgos y prevenirlos, adaptarse o recuperarse de los reveses, definiendo oportunidades para adaptar los modos de desarrollo y conservando, al mismo tiempo, todo lo que tiene sentido a nivel local. Cuando se dan este tipo de reveses, la resiliencia de un territorio se mide por su capacidad de evolución hacia un nuevo estado de equilibrio dinámico construido colectivamente, restableciendo sus funcionalidades técnicas, conservando y reconstituyendo su ecosistema y renovando los equilibrios sociales.

ORIENTACIONES FRANCESAS PARA CONSEGUIR UNA RESILIENCIA URBANA

La resiliencia puede contribuir a reforzar la cohesión social y la solidaridad hacia los más vulnerables, además de la responsabilidad de las sociedades actuales respecto a las generaciones futuras. Con este objetivo en mente, se recomienda a las autoridades

locales lo siguiente:

Orientación 1:

Implicar a las poblaciones, garantizar la cohesión social

Las poblaciones, que son las que se benefician de las políticas públicas que se implementan en el

territorio, pueden ser agentes de una resiliencia colectiva. Existen numerosos ejemplos que ponen de manifiesto que las iniciativas ciudadanas se basan en la autonomía, el altruismo y el intercambio. Sin embargo, esto no debe justificar un abandono por parte de las autoridades nacionales y locales.

Más concretamente, en períodos de incertidumbre o después de un revés semejante, la población es la prioridad de los servicios de emergencia (información, alertas) así como un vector de solidaridad. La circulación de la información, especialmente a través de las redes sociales y las plataformas de colaboración, es crucial para conocer la situación sobre el terreno e implementar respuestas adaptadas. Dejando de lado un período de crisis, es deber de las autoridades locales perpetuar esta solidaridad para movilizar las dinámicas y los dispositivos existentes (intercomunidades, redes de solidaridad, líderes de opinión y líderes no institucionales), mutualizar las acciones y crear relaciones de confianza. En Haití podemos ver un ejemplo, donde la instauración de Comités de agua que realizan un servicio gestionado de manera comunitaria mejoró el funcionamiento del servicio público y creó comunidades más resistentes que reaccionaron mejor después del terremoto de 2010.

Las autoridades locales deben basar sus acciones a largo plazo en el conocimiento de los territorios, la cultura, las interacciones sociales o el aprendizaje. La implicación de las poblaciones en torno a las autoridades locales es importante para la cohesión y la estructuración social del territorio, yendo más allá de las dinámicas comunitarias o las soluciones que se basan exclusivamente en la innovación tecnológica. Concretamente, los dispositivos de concertación deben prever medidas específicas para las poblaciones más pobres, completando las herramientas tradicionales con prácticas innovadoras.

Orientación 2: **(Re)construir una memoria común**

Es indispensable que todos los agentes del territorio mantengan una memoria y construyan una cultura del riesgo y de los imprevistos para mejorar la percepción de los reveses y de sus impactos, lanzando una dinámica de resiliencia. Por ejemplo, se pueden construir monumentos o infraestructuras urbanas con funciones educativas o recreativas. Además de

la creación de una identidad común de los habitantes de un territorio, la movilización de los conocimientos de las poblaciones permite introducir cambios de prácticas o incluso el compromiso ciudadano. La construcción de esta memoria del riesgo se realiza implicando a las comunidades a lo largo del proceso, desde la identificación hasta la implementación de las acciones. Por ejemplo, una construcción colectiva del riesgo se puede traducir en un mapa participativo de los riesgos o la implementación de focus-groups con las organizaciones comunitarias básicas y los “mayores” en un territorio delimitado.

Orientación 3: **Desarrollar las capacidades de los agentes y reducir las desigualdades**

Es esencial desarrollar las capacidades de las poblaciones (efectivas y potenciales), mediante acciones de proximidad destinadas a favorecer el compromiso ciudadano y desarrollar comportamientos adaptados al contexto.

Toda estrategia de resiliencia se centra en la cooperación entre los agentes locales, nacionales e internacionales, públicos y privados, recurrir a los conocimientos expertos científicos e implicar a los ciudadanos. La resiliencia urbana tiene un enfoque transversal y requiere distintas competencias que dependen del urbanismo, la arquitectura, la ingeniería, la economía, las ciencias sociales, la historia y la geografía, la ecología, así como el conocimiento del territorio por parte de las comunidades. Los intercambios y la co-construcción del saber y de las decisiones aportan innovación.

Orientación 4: **Articular las distintas escalas**

Más allá del nivel local, la coordinación de las acciones implica velar por la articulación de las políticas nacionales y una distribución clara de las responsabilidades entre los distintos niveles. Las medidas para mejorar la resiliencia requieren capacidades técnicas (producción de datos, dispositivos de gestión de crisis, gestión de los servicios urbanos) y medios económicos para implementar estrategias de resiliencia urbana. Estas disposiciones son más importantes en contextos en los que los procesos de

transferencia de competencias a las autoridades locales son limitados, y en los que las colectividades se exponen de manera diferenciada ante los riesgos, recibiendo recursos de manera desigual para enfrentarse a los mismos.

El marco reglamentario contribuye a limitar la exposición de las poblaciones a los riesgos: normas de construcción, empleo de los suelos, definición de subdivisiones en zonas, marco del mercado de la propiedad, protección y salvaguarda del patrimonio local, medidas a favor de implantaciones resistentes. Hacer respetar las reglamentaciones en la adaptación y el entorno para los nuevos proyectos es un reto para las autoridades locales, ya que deben, al mismo tiempo, evitar estandarizar demasiado las respuestas en detrimento de la innovación y la contextualización de los proyectos. Por tanto, es fundamental implicar a las comunidades, que son el enlace local que facilita la implementación a partir de la construcción de las distintas herramientas.

Al replantear el marco reglamentario para construir una estrategia de resiliencia eficaz se puede articular una base reglamentaria válida para todos los territorios, además de adaptaciones “a medida” que tienen en cuenta algunas especificidades.

Este enfoque integrado enmarca la ciudad en un territorio más extenso, creando o reconstruyendo vínculos con las periferias y las zonas rurales. Gracias a la articulación de las escalas se pueden contextualizar las acciones a la vez que integrarlas en una estrategia más amplia, a nivel regional o nacional, con el fin de proponer un funcionamiento más armonioso y equilibrado del territorio.

Orientación 5:

Planear para anticipar las evoluciones urbanas

En un proceso de planificación urbana estratégica, las autoridades responsables integran de manera anticipada las limitaciones vinculadas a los riesgos e imprevistos, y cambian su enfoque del riesgo.

El desafío aquí es la capacidad de integrar la reconstrucción y la rehabilitación o la adaptación dentro de la reflexión de manera prospectiva y colectiva, incluso antes de que se produzca un revés o una

catástrofe. El objetivo para las autoridades locales consiste en establecer acciones destinadas a acompañar la capacidad de recuperación de los agentes y el territorio: resistencia y reconstrucción, así como adaptación e innovación.

Desarrollar dispositivos de gestión de datos

Para poder anticiparse hay que basarse en dispositivos de gestión de datos centralizados y sistemas de alerta precoces, junto con ejercicios de simulación dinámica. Al disponer de estas herramientas se puede reforzar el conocimiento del territorio, y ayudar a la planificación y la toma de decisiones. Es necesario prever distintas situaciones (período normal, período de crisis, post crisis), y, al mismo tiempo, hay que fortalecer las capacidades técnicas y científicas. Por último, los ejercicios de prospectiva son indispensables para proyectar el territorio en las distintas estrategias.

Las nuevas tecnologías, especialmente las que estén vinculadas a los sistemas de información geográfica, aportan herramientas necesarias para la experimentación del enfoque sistémico y su capacidad de operación.

La planificación integrada, columna vertebral de la ciudad resiliente

La planificación permite implementar soluciones evolutivas a largo plazo: integrar la naturaleza en la ciudad y los sectores alimentarios locales, conservar la cultura, nuevos modos de organización y construcción de ámbito urbano, proteger las zonas de riesgos y rehabilitación in situ, o incluso desplazar y realojar a las poblaciones si se han estudiado todas las soluciones, incluidas las que impliquen inversiones importantes. El desafío de conservar la naturaleza en la ciudad puede dar lugar, además de a los impactos positivos sobre el medio ambiente (mejor infiltración del agua y disminución del riesgo de inundaciones, mantenimiento de la biodiversidad), a mejorar el bienestar de los habitantes en el ámbito de la salud, disminuir los islotos de calor y generar vínculos sociales. Un enfoque integrado del desarrollo urbano también debe permitir la articulación entre las acciones implementadas en épocas de emergencia y las acciones de estructuración del territorio. En situaciones de emergencia es primordial mantener una planificación flexible y evolutiva de las acciones para no aumentar las tensiones, tanto si son existentes como

si se pueden generar por decisiones y disposiciones que dependen solo del momento de la emergencia.

Invertir en infraestructuras resilientes

El sistema urbano incluye una dimensión física (infraestructuras y equipamientos) y una dimensión espacial (vías, distintas redes, planificación). Los reveses pueden producir reacciones en cadena, que por el daño o la destrucción de espacios públicos (infraestructuras, equipamientos comunitarios) afectan el bienestar de las poblaciones, el tejido social y las actividades económicas. Más allá de una visión sectorial de las crisis, el planteamiento que apuesta por la resiliencia urbana derriba las barreras entre los sectores. La inversión en infraestructuras que reduzcan los riesgos (por ejemplo, redes de evacuación o depósitos de retención para evitar las inundaciones) permite minimizar las incidencias en el caso de los reveses, pero, sobre todo, garantizar la continuidad de los servicios urbanos sea cual sea el contexto.

Integrar los barrios desfavorecidos en la planificación urbana

Los habitantes de los barrios desfavorecidos representan a veces la mitad, o incluso más, de la población urbana de algunas ciudades del Sur. Situados en zonas a menudo muy expuestas a los riesgos climáticos (inundaciones, terremotos, deslizamientos de terreno, sequía, etc.), su vulnerabilidad se incrementa debido a la precariedad de las construcciones, las dificultades de acceso a los servicios y la inseguridad de la propiedad.

Se debe estudiar un planteamiento de la resiliencia de los barrios precarios e integrarlos al mismo tiempo, así como el lugar de sus habitantes en la ciudad. Para ello habrá que intervenir en su accesibilidad (por ejemplo, las vías de circulación, transportes), en el acceso a los servicios (agua y saneamiento, educación, etc.), en la mejora de la construcción, así como en la conservación y gestión de los recursos naturales (conservación de espacios permeables, desarrollo de la vegetación). La resiliencia social observada en estos barrios cuenta con aspectos importantes: la movilización de las distintas redes sociales (vecinos, familia, asociación), las técnicas tradicionales de construcción y las actividades económicas. Todo planteamiento para reducir la vulnerabilidad debe identificar este aspecto para tenerlo en cuenta y evaluarlo. La reducción de

la vulnerabilidad de los barrios desfavorecidos debe contemplar una mejora de los niveles de propiedad, sociales y económicos, y esta mejora tiene que ser perceptible a corto plazo para favorecer el compromiso de las poblaciones interesadas y poder atender sus necesidades reales. Al integrar estos barrios en la planificación urbana y territorial, las autoridades locales fortalecen su resiliencia a largo plazo.

Existen desafíos suplementarios que se añaden a estos dispositivos operativos en términos de normas adaptadas a los distintos tipos de empleo informal, de apoyo y sensibilización de las poblaciones.

Orientación 6:

Acompañar las políticas de resiliencia urbana

Para favorecer las inversiones que favorecen una mayor resiliencia urbana, los socios deben coordinar sus acciones en torno a las políticas urbanas elaboradas por las autoridades locales.

Con objeto de limitar las intervenciones a posteriori y las ayudas humanitarias en contextos urgentes y de reconstrucción, los proveedores de fondos pueden proponer líneas de crédito destinadas a implementar medidas que limiten los riesgos y las vulnerabilidades, adapten los territorios y la integración preventiva de la resiliencia, o refuercen una gobernanza democrática local lo antes posible en el proceso. En el cambio climático en especial, es necesaria una solidaridad reforzada a nivel internacional con los territorios y las poblaciones más vulnerables, para financiar, mediante subvenciones, distintas acciones de adaptación en los países en menos desarrollo.

Uno de los factores de transferencia de competencias consiste en obrar recíprocamente entre pares, en particular, mediante intercambios entre autoridades locales, en torno a desafíos urbanos comunes. Con objeto de mejorar el impacto de los proyectos locales de resiliencia, las agencias de asistencia técnica pueden apoyar a las autoridades locales en sus misiones, reforzando sus capacidades. Debido a su experiencia de acompañamiento de los procesos de resiliencia social, las organizaciones de la sociedad civil pueden ofrecer una asistencia técnica de calidad: suelen tener un buen conocimiento de los contextos locales, demuestran una gran capacidad de reacción y pueden desempeñar un papel de intermediario con las autoridades locales o nacionales.