

## Capítulo primero

### CONTEXTO Y OBJETIVOS

«Un comité de organismos voluntarios que escribió al Presidente de Guatemala, dos años después del terremoto del 4 de febrero de 1976, admitió que se habían cometido muchos errores y enumeró como más importantes los cinco siguientes: se regaló demasiada ayuda; demasiadas de las viviendas construidas fueron sólo de emergencia, algunas organizaciones utilizaron voluntarios extranjeros en gran número; se hicieron demasiadas cosas apresuradamente y sin realizar las debidas consultas, de forma que las víctimas se convirtieron en simples espectadores de la labor realizada en lugar de ser participantes; y una gran parte de la labor de reconstrucción se emprendió sin consultar previamente con el Comité de Reconstrucción del Gobierno»<sup>1</sup>.

Se observará que, de esos cinco «errores», dos se refieren concretamente a la facilitación de alojamientos y de viviendas, y que los otros tienen una relación clara con el tema, lo que subraya una vez más la importancia de esta esfera del socorro en casos de desastre y plantea algunas preguntas importantes:

- ¿Cómo debe prestarse la asistencia en casos de desastre?
- ¿Debe regalarse simplemente, subvencionarse o comercializarse en la zona afectada?
- ¿Cómo puede equilibrarse la ayuda exterior con la autoayuda local?
- ¿Qué tipo de vivienda o de alojamiento debe facilitarse: permanente o de emergencia?
- ¿Cómo puede lograrse la participación activa de la comunidad afectada ante el apremio existente después de un desastre, para adoptar rápidamente medidas?
- ¿Cómo puede conservar el gobierno el control de la reconstrucción de viviendas?

Aunque la bibliografía sobre éste y sobre otros temas relacionados con el alojamiento después de los desastres es muy extensa, se encuentra dispersa y, por consiguiente, resulta a menudo inaccesible, especialmente para los grupos de asistencia que buscan directrices y asesoramiento.

#### OBJETIVOS

El presente estudio se propone remediar esos problemas, y su característica más destacada es la importancia que concede a las necesidades de alojamiento desde el punto del superviviente que recibe la ayuda. Trata también de ayudar a los países propensos a desastres (especialmente los países en desarrollo), y a todos los grupos de asistencia, a resolver de la forma

más eficaz posible los problemas del alojamiento de emergencia y de la vivienda después de un desastre, durante los períodos de emergencia y de reconstrucción. Por la misma razón, este estudio es también una guía para la planificación anterior a los desastres, cuando se trata de prever desastres futuros.

#### AMBITO

En la medida en que se trata de un estudio amplio, debe tener cierto grado de generalidad. Por consiguiente, no aborda los problemas de la construcción y la ingeniería de edificios que, en opinión de la UNDRO, sólo pueden determinarse y resolverse en una localidad y un contexto específicos. Como se ha subrayado ya en el preámbulo, se trata de un documento de políticas y de planificación y no de un manual de construcción. Algunas de las conclusiones de este estudio son de interés para los desastres causados por el hombre (por ejemplo, casos de refugiados) y para los de larga duración (como las sequías), pero el estudio se ocupa principalmente de los desastres de rápidos efectos (como los terremotos, inundaciones y ciclones). Aunque se ha considerado esencial examinar la facilitación de alojamiento de emergencia en el contexto más amplio de la vivienda «normal», hay que subrayar que el estudio se ocupa primordialmente de las necesidades de alojamiento inmediatas de los supervivientes después de un desastre.

#### DESTINATARIOS

La presente publicación está destinada a todos los funcionarios y técnicos (personal de categoría profesional) encargado de la planificación y ejecución de programas de alojamiento después de los desastres: planificadores, administradores y directores de programas del gobierno, en los niveles nacional y regional, en los países en desarrollo propensos a desastres; expertos y asesores técnicos de los organismos internacionales (y, especialmente, del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas); funcionarios y personal sobre el terreno de organizaciones voluntarias, no gubernamentales; organismos de socorro; y gobiernos donantes. Evidentemente, esos grupos se ocuparán de cuestiones técnicas así como de la elaboración de políticas y de la administración de programas. Como esos aspectos están estrechamente relacionados, no se ha tratado de separarlos en este estudio, aunque se reconoce que, en la práctica, pueden ser de la competencia de personas y organismos diferentes, en niveles diferentes de responsabilidad. Es importante subrayar que, de forma delibe-

<sup>1</sup> Norton, Reggie, «Disasters and Settlements», *Disasters*, vol. 4, N.º 3, 1980, pág. 339.

rada, las recomendaciones *no* se destinan a ser utilizadas en el nivel local (o primario) de la ejecución sobre el terreno, porque unas directrices detalladas (que son esenciales para todas las zonas propensas a desastres) *sólo* pueden formularse por personal local, teniendo en cuenta las condiciones locales. Sin embargo, la estructura de las directrices en su conjunto ofrecerá un modelo apropiado para su adaptación local.

#### Destinatarios \*

---

##### NIVEL TERCIARIO (NACIONAL)

###### *Administradores encargados de elaborar políticas*

Directores de órganos gubernamentales de investigación en materia de construcción  
 Directores de organismos gubernamentales de planificación de la vivienda, la reconstrucción y los casos de emergencia.  
 Directores de organismos internacionales voluntarios de prestación de socorro.  
 Directores de instituciones de financiación de la vivienda.

---

##### NIVEL SECUNDARIO (REGIONAL/PROVINCIAL)

###### *Administradores de programas de alojamiento o de vivienda*

Personal sobre el terreno de los gobiernos (donantes y beneficiarios); organizaciones internacionales, organizaciones privadas, organismos de socorro.  
 Grupos profesionales: arquitectos, ingenieros, planificadores.  
 Sector privado: contratistas de construcción, proveedores de materiales, equipo, etc.

---

##### NIVEL PRIMARIO (LOCAL)

###### *Grupos locales (comunidad superviviente)*

Dirigentes locales de la comunidad.  
 Profesores/capacitadores locales.  
 Constructores/artesanos locales.

---

\* Las directrices de *El alojamiento después de los desastres* se centran en los niveles terciario y secundario de los destinatarios. La elaboración de directrices para el nivel local (primario) debe emprenderse localmente por personal del nivel regional/provincial (secundario), que trabaje en estrecha colaboración con los grupos locales. *El alojamiento después de los desastres* puede servir de modelo para elaborar directrices locales. La sección 5.4 — Asesoramiento en el nivel local — ha sido escrita para ayudar en esa tarea.

#### CENTRO DE ATENCIÓN

Aunque muchas de las directrices pueden resultar apropiadas para algunas sociedades industrializadas, este estudio se ocupa principalmente de los países en desarrollo. Se presta especial atención a las necesidades de las comunidades más pobres, tanto urbanas como rurales, porque hoy son mayoría. Esas comunidades, en su mayor parte, conservan muchos vínculos con la tradición, especialmente cuando se trata de la vivienda. Por consiguiente, la autoayuda y la participación popular constituyen una de las constantes más firmes a lo largo del estudio. De hecho, los datos indican que el

moderno sector industrializado (grandes empresas de contratistas de construcción, viviendas prefabricadas, etc.), pueden desempeñar un papel relativamente poco importante en la reconstrucción total de las viviendas después de un desastre en países en desarrollo. Hay que subrayar el carácter muy general de las directrices, teniendo en cuenta la diversidad de sistemas políticos reflejada en los datos reunidos. Por consiguiente, algunos de los consejos (por ejemplo, sobre el papel del sector privado o los problemas de la adquisición de tierras y la reforma agraria) serán de aplicación limitada, lo que pone de relieve una vez más la necesidad de elaborar directrices específicas en el plano local. Se reconoce además que, especialmente en las zonas urbanas, la comunidad afectada puede ser muy heterogénea desde el punto de vista de las creencias religiosas, la condición social, el origen étnico y el nivel de ingresos. Esas diferencias, una vez más, sólo pueden tenerse en cuenta en directrices elaboradas localmente. Se confía en que la formulación de directrices locales será un aspecto importante y activo de la continuación del presente estudio.

#### ESTRUCTURA DE LAS DIRECTRICES

El análisis de los datos reunidos señala catorce principios básicos. Esos principios se enumeran en el capítulo II, formando la base del estudio y sirviendo de resumen breve de sus recomendaciones. En el capítulo III se presentan los resultados y directrices para el alojamiento de emergencia, y en el capítulo IV se hace lo mismo para la vivienda después de los desastres (reconstrucción). En el capítulo V se resumen las conclusiones más importantes que pueden deducirse del estudio. Se presta especial atención a las crecientes expectativas de los países en desarrollo, la responsabilidad hacia ellos de los grupos de asistencia, y la necesidad de elaborar directrices locales.

Se utilizarán las siguientes fases en el tiempo, aunque se reconoce que variarán según las condiciones locales y el tipo de desastre:

- Fase 0* — Fase anterior al desastre;
- Fase 1* — Período de socorro inmediato (desde el desastre hasta el quinto día);
- Fase 2* — Período de rehabilitación (desde el quinto día hasta los tres meses);
- Fase 3* — Período de reconstrucción (a partir de los tres meses).

Se comprende que esas fases son un tanto arbitrarias pero, en el caso de los desastres de aparición súbita, resultan adecuadas con fines descriptivos.

Por último, es importante decir que los datos en que se basan todos los resultados del estudio se encuentran en el apéndice A, que contiene 11 resúmenes de estudios de casos.