

OFICINA DEL COORDINADOR DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL SOCORRO EN CASOS DE DESASTRE

Ginebra

# **El alojamiento después de los desastres**

**Directrices  
para la prestación de asistencia**



**NACIONES UNIDAS**

**Nueva York, 1984**

## Preámbulo

Desde su creación en 1972, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO) se ha esforzado por prestar asistencia a los países del mundo en su lucha contra los desastres naturales y otras situaciones de desastre, mediante una estrategia de dos vertientes: en primer lugar, mediante la coordinación del socorro internacional en casos de desastre, y en segundo lugar mediante la planificación previa a los desastres, a fin de mitigar los riesgos y las consecuencias perjudiciales de los desastres. En la esfera de la planificación previa a los desastres, la UNDRO ha organizado seminarios y cursos prácticos de capacitación, ha prestado asistencia técnica a países propensos a desastres, y ha publicado estudios sobre los muchos aspectos de la preparación para los desastres y la prevención y mitigación de éstos.

Los orígenes del presente estudio se remontan a 1975, en que el Coordinador decidió que hacía falta un examen importante de la facilitación de alojamiento de emergencia con objeto, especialmente, de orientar al sistema de organizaciones de las Naciones Unidas y a los Estados Miembros en esta cuestión, sumamente difícil. El Gobierno del Reino de los Países Bajos, después de expresar su preocupación por el tema, financió el estudio de la UNDRO. El estudio se realizó en dos fases: la primera desde julio de 1975 hasta septiembre de 1977, y la segunda desde noviembre de 1979 hasta mayo de 1982. En la primera fase se reunieron y analizaron la mayoría de los datos. En la segunda fase del estudio se elaboraron directrices de planificación y de políticas para la facilitación de alojamientos de emergencia y, de forma más general, de viviendas después de un desastre.

Ha sido un estudio difícil e interesante a la vez, porque los datos reunidos han indicado claramente la necesidad de algunos cambios de actitud importantes en la mayoría de los grupos que prestan asistencia después de los desastres. Se han puesto en tela de juicio muchas ideas convencionales y preconcebidas y se han propuesto otras nuevas.

Esta publicación puede caracterizarse del siguiente modo:

Se trata, probablemente, del primer estudio amplio que se publica sobre los desastres y el alojamiento (se han publicado muchos libros y artículos sobre aspectos limitados o especiales del problema, normalmente en relación con acontecimientos concretos).

Abarca toda la gama de los desastres: preparación para los desastres; socorro en casos de desastre, reconstrucción después de los desastres, y prevención.

Aborda uno de los aspectos más complejos, controvertidos y peor comprendidos de la administración y planificación en materia de desastres.

Analiza el problema del alojamiento después de los desastres desde el punto de vista de los supervivientes

y no desde la perspectiva tradicional de los donantes y otros grupos de asistencia.

Es evidente que, en el pasado decenio, ha aumentado la comprensión de los desastres y de sus consecuencias. Ante los crecientes costos sociales y económicos de los desastres naturales en el tercer mundo, la comunidad internacional (tanto donantes como beneficiarios de la ayuda) ha hecho esfuerzos considerables para mejorar la calidad del socorro, la preparación y la prevención para casos de desastre; aumentar la comprensión de los peligros naturales; estimar más exactamente los riesgos resultantes; y tomar medidas adecuadas de precaución o prevención con anterioridad a los desastres. No obstante, los progresos han sido lentos: el crecimiento de la población, la urbanización rápida e incontrolada, la degradación del medio ambiente, la recesión económica y una planificación del desarrollo mal coordinada se han combinado para dejar atrás los progresos realizados en la lucha contra los desastres. Es indudable que los desastres no son sólo «actos de Dios» sino que se ven agravados por los errores y la falta de previsión humanos; que el socorro en casos de desastre puede hacerse más eficaz mediante una planificación y una administración sistematizadas; y que la planificación anterior a los desastres sirve, al menos, para reducir algunos de los efectos más graves de éstos. Por consiguiente, sean cuales fueren las dificultades, los esfuerzos por mejorar el socorro en casos de desastre y la planificación previa a los desastres no deben disminuir.

Sin embargo, puede decirse con cierta seguridad que la gestión del socorro en las esferas de la medicina, la salud y la nutrición ha mejorado de forma importante en el último decenio. Están empezando a verse los beneficios de las lecciones aprendidas en los importantes desastres ocurridos en el decenio de 1970 y a principios del de 1980. No obstante, sigue existiendo un sector determinado en el que se han hecho progresos demasiado escasos y en el que perduran muchas actitudes conservadoras y anticuadas: el alojamiento de emergencia, y, en un sentido más general, el alojamiento después de los desastres. Quizá la raíz del problema esté en el hecho de que, aunque la vivienda es uno de los problemas del desarrollo más complejos y difíciles de tratar, es también un problema sobre el que el todo mundo tiene su opinión personal, produciéndose así mucha confusión entre las evaluaciones objetivas y las subjetivas. La cuestión peor comprendida de todas es que una vivienda es simplemente el producto final de una larga cadena de interacciones sociales, económicas, tecnológicas, ambientales, políticas y de otra índole. En algunos países, el problema de la vivienda no consiste en «la casa» sino en la tierra y los servicios (agua, electricidad, carreteras, transporte, etc.). En otros, los más pobres, la vivienda tiene menor prioridad que el empleo y la nutrición. No hay más que un puñado de países en que se pueda decir que la vivienda, como producto, sea una preocupación primordial. Hasta que se comprenda

plena y ampliamente que el alojamiento es más un «proceso» que un «producto», muchos programas de vivienda, por bien intencionados que sean, defraudarán las esperanzas, especialmente en los países en desarrollo. Ese razonamiento es tan válido para los aspectos de alojamiento de los desastres como para el proceso «normal» de la vivienda.

El presente estudio tiene por objeto proporcionar directrices de políticas y de programas en materia de alojamiento de emergencia y de vivienda después de los desastres al personal de administración en esa esfera de los gobiernos de países propensos a desastres; las organizaciones no gubernamentales, voluntarias y de socorro; los gobiernos donantes; el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, y otras organizaciones internacionales. Hay que subrayar que, aunque se considera un estudio técnico, *no* es un documento sobre ingeniería o construcción de edificios —por razones que se explican bien en el texto—, sobre todo porque sólo pueden darse especificaciones concretas en materia de alojamiento en un contexto concreto y local. El estudio, sin embargo, puede servir de base para adoptar esas medidas.

Este estudio ha sido preparado por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO), bajo la dirección del Sr. Ludovic van Essche, Oficial superior de coordinación. Los consultores del estudio fueron el Sr. Ian Davis, Profesor Principal, Oxford Polytechnic, Reino Unido, y el Sr. Frederick Cuny, Intertect, Dallas, Texas, Estados Unidos. Se recibieron también aportaciones del Sr. Paul Thompson (Intertect), el Sr. Frederick Krimgold, National Science Foundation, Washington, D.C., Estados Unidos; y el Sr. Aloysius Fernández, Nueva Dehli, India.

En sus etapas finales, el proyecto de estudio fue revisado por un Grupo Internacional de Expertos que se reunió en la UNDRO, Palacio de las Naciones,

Ginebra, en diciembre de 1981. Fueron miembros del Grupo el Dr. Otto Koenigsberger (Presidente), Profesor Emérito de Planificación del Desarrollo, University College, Londres, Reino Unido; el Sr. Jürg Vittani, funcionario superior de socorro de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, Ginebra; el Dr. Julius Holt, International Disaster Institute, Londres, Reino Unido; la Dra. Caroline Moser, Development Planning Unit, University College, Londres, Reino Unido; el Profesor Aydin Germen, Universidad del Rey Faisal, Damman, Arabia Saudita, y el Sr. Jai Sen, UNNAYAN, Calcuta, India.

Los representantes de los Países Bajos que asistieron a la reunión fueron la Sra. Valery Sluyter, Ministra de Relaciones Exteriores, La Haya, y el Sr. L. J. van den Dool, Primer Secretario de Embajada, Misión Permanente del Reino de los Países Bajos ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra.

Asistieron observadores del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos (Hábitat), y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO) desea expresar su profundo agradecimiento al Gobierno del Reino de los Países Bajos por su constante dedicación y apoyo a este estudio complejo e importante.

Se confía en que la presente publicación será de ayuda para aquellos a los que se dirige, y una fuente de inspiración para todos los que se ocupan de los problemas del alojamiento en los países en desarrollo. Se acogerán con agrado las observaciones y sugerencias de los lectores, que deberán dirigirse a la UNDRO, Naciones Unidas, Palacio de las Naciones, Ginebra, Suiza.

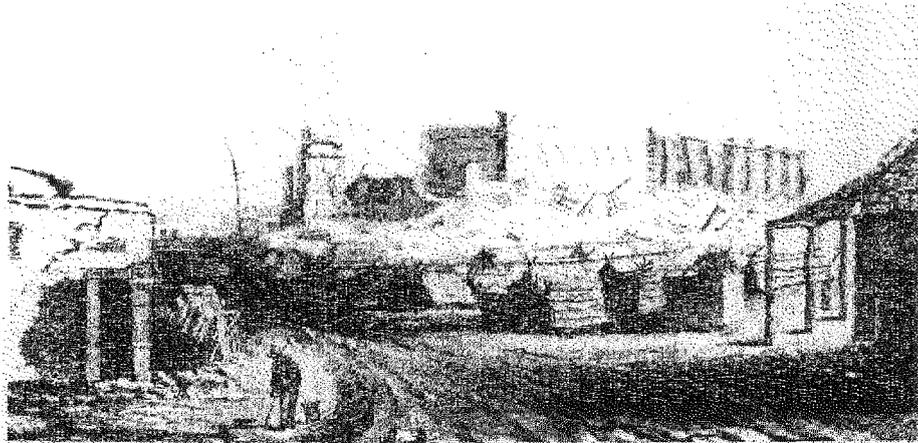
UNDRO  
*Ginebra, mayo de 1982*

## ÍNDICE

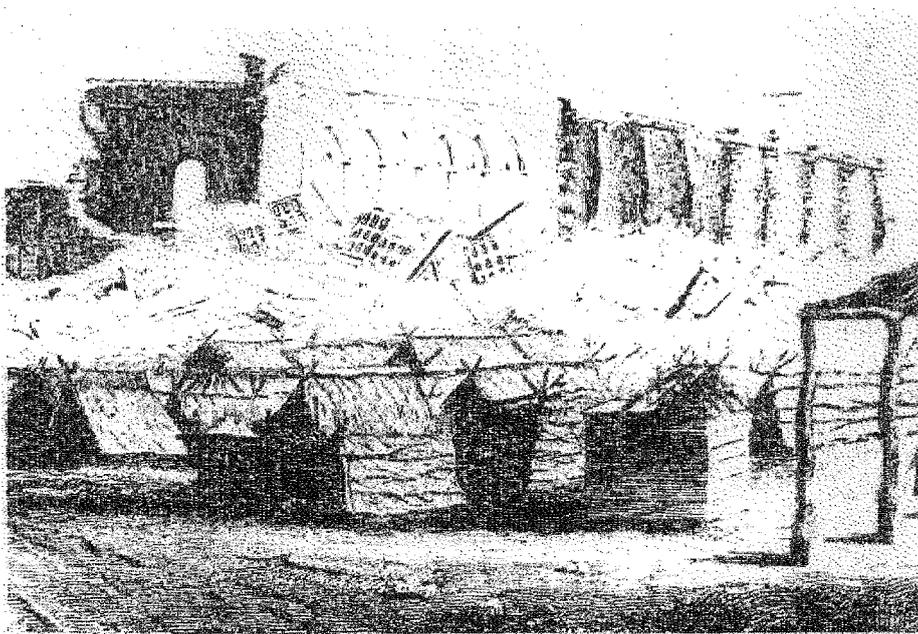
<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
I. Contexto y objetivos . . . . .	1
II. Principios . . . . .	3
III. Alojamiento de emergencia . . . . .	5
IV. La vivienda después de los desastres . . . . .	41
V. Conclusiones . . . . .	59

## APÉNDICES

A. Resúmenes de estudios de casos . . . . .	69
B. Futuras necesidades de investigación . . . . .	79
C. Definiciones de términos de la UNDRP . . . . .	80
D. Bibliografía . . . . .	81
E. Estudios complementarios . . . . .	83
F. Películas y conferencias con diapositivas . . . . .	84
G. Publicaciones periódicas . . . . .	85
H. Fuentes de información sobre temas relacionados con los desastres . . . . .	87



El terremoto de Concepción, Chile, 1835



*«Muchos sufrimientos se vieron mitigados por la buena conducta y la gran hospitalidad de los habitantes de Concepción. En todas partes se prestó asistencia mutua y el robo fue casi desconocido. Las clases más altas pusieron inmediatamente a la población a trabajar, a fin de construir chozas de techo de paja y viviendas de tablas provisionales, viviendo entretanto al aire libre y bajo los árboles. Los que recibieron o consiguieron pronto alojamiento, reunieron a tantos como podían ayudar, y en pocos días todos tuvieron un alojamiento temporal, en el que intentaron reírse de sus desgracias y de los cambios a que se habían visto sometidos.»<sup>a</sup>*

— Capt. Robert Fitzroy, hidrógrafo que acompañó a Charles Darwin en el viaje científico del *HMS Beagle* (1831-1836). Dibujo del artista de la expedición. Probablemente el primer documento minucioso sobre el alojamiento después de un desastre.

<sup>a</sup> Keynes R. D. recop. *The Beagle Record*, selecciones de los relatos originales del viaje del *HMS Beagle*. Cambridge University Press, 1979, págs. 255 a 257