

***Esta es una Publicación de Cruz Roja Salvadoreña  
Plan Nacional de Preparación para Desastres  
Sistema Administrativo para Desastres, Serie 3000***

***COORDINACION :***            *Juan Antonio Sibrián  
Sergio David Gutiérrez*

***COLABORADORES:***        *Francisco Rafael Linares Velasco  
Edwin Ranulfo Benavides  
Oscar Antonio Zamora Tobar  
Orlando Tejada Castillo*

***DIAGRAMACION:***        *Elsie Leticia Ríos de López*

*Esta publicación ha sido realizada con el apoyo técnico y financiero de la Cruz Roja Americana.*

*Derechos reservados. Las Entidades o personas interesadas en reproducir en todo o en parte esta publicación, deberán solicitar la autorización del Consejo Ejecutivo de la Cruz Roja Salvadoreña. Se dará una particular preferencia a estas solicitudes.*

*1994, Febrero. Primera Edición  
1,000 Ejemplares*

## **INTRODUCCION**

*Inmediatamente después de ocurrido un desastre, y una vez se hayan resuelto las necesidades más urgentes en el área de Servicios de Emergencia y Servicios Médicos, se inicia, dentro del marco del ciclo de los desastres, la etapa de rehabilitación, en la cual deberán iniciarse las tareas de recuperación a corto plazo de los servicios básicos y del inicio de la reparación del daño físico, social y económico. Si el desastre ha hecho inhabitables las casas, el alojamiento de gran cantidad de familias se convierte en la prioridad a atender. En tal sentido, la Dirección Ejecutiva de Cruz Roja Salvadoreña de la Juventud y la Coordinación Nacional del Programa de Preparación para Desastres, presenta a la consideración de los lectores, los lineamientos generales a poner en práctica, cuando es preciso establecer alojamientos temporales como parte del quehacer de la Unidad de Evaluación y Atención de Necesidades Inmediatas descritas en el Plan Nacional de Preparación para Desastres.*

*Si bien es cierto que la población afectada espera la ayuda que las instituciones de asistencia puedan proporcionarle, no debe perderse de vista la importancia de promover la autogestión comunitaria más que imponer soluciones importadas, razón por la cual el presente manual deberá adoptarse como una guía operativa, la cual servirá al personal voluntario y remunerado de la Cruz Roja Salvadoreña, como también a las autoridades locales responsables de manejar una situación de desastres, al momento de iniciar en sus respectivas localidades, las acciones que permitan brindar un alojamiento temporal a las víctimas de un desastre.*

# INDICE

## INTRODUCCION

<b>I. PRINCIPIOS Y NORMAS QUE RIGEN EL ESTABLECIMIENTO DE ALOJAMIENTOS TEMPORALES</b> . . . . .	<b>1</b>
<i>Necesidades y Recursos de los Supervivientes</i> . . . . .	<i>4</i>
<i>Asignación de Funciones a los Grupos de Asistencia</i> . . . . .	<i>5</i>
<i>Evaluación de las Necesidades de los Supervivientes</i> . . . . .	<i>6</i>
<i>Evacuación de los Supervivientes</i> . . . . .	<i>7</i>
<i>Función del Alojamiento Temporal</i> . . . . .	<i>7</i>
<i>Estrategias de Alojamiento</i> . . . . .	<i>9</i>
<i>Planificación de Imprevistos</i> . . . . .	<i>9</i>
<b>II. PROCEDIMIENTOS Y ACCIONES OPERATIVAS DURANTE Y DESPUES DE UN DESASTRE</b> . . . . .	<b>11</b>
<i>Políticas de Acción</i> . . . . .	<i>11</i>
<i>Consideraciones Prácticas para la Apertura de Alojamientos Temporales</i> . . . . .	<i>12</i>
<i>Antes del Desastre : Etapa de Preparación</i> . . . . .	<i>12</i>
<i>Durante el Desastre: Etapa de Respuesta</i> . . . . .	<i>14</i>
<i>Apertura de un Alojamiento Temporal</i> . . . . .	<i>14</i>
<i>Después del Desastre</i> . . . . .	<i>16</i>
<b>III. ANEXOS</b>	
<i>Anexo No. 1: Normas y Principios Relacionados con el Alojamiento Temporal y sus Respective Destinatarios.</i>	
<i>Anexo No. 2: Enfermedades que se deben vigilar en situación de Alojamiento Temporal.</i>	
<i>Anexo No. 3: Normas de Funcionamiento Interno de los Alojamientos Temporales.</i>	
<i>Anexo No. 4: Directrices para la Selección y Apertura de un Alojamiento Temporal.</i>	
<i>Anexo No. 5: Proceso para Determinar la Apertura de Alojamientos Temporales.</i>	
<i>Anexo No. 6: Formulario AT-SAD-S-3000-1</i>	

## BIBLIOGRAFIA

## I. PRINCIPIOS Y NORMAS QUE RIGEN EL ESTABLECIMIENTO DE ALOJAMIENTOS TEMPORALES

*Muy valiosa es la contribución que la UNDR0, en la actualidad DHA, proporcionara sobre la temática del "Alojamiento Después de los Desastres, directrices para la prestación de asistencia", publicada en Nueva York en 1984, en la cual se plantea un estudio amplio sobre los desastres y el alojamiento, considerando no sólo la fase DESPUES DEL DESASTRE (Rehabilitación y Reconstrucción), sino incorporando las fases de ANTES (Prevención y Preparación) y el DURANTE (Respuesta) el desastre, partiendo de un análisis sobre el problema del alojamiento desde el punto de vista de los damnificados y no desde la perspectiva tradicional de los donantes e instituciones de asistencia.*

*En dicho marco de referencia, toda organización que asuma la responsabilidad de instalar alojamientos temporales, deben tomar muy en cuenta los siguientes principios:*

### 1. Recursos de los Supervivientes.

*El recurso primordial para la facilitación de alojamiento después de un desastre es la motivación básica de los supervivientes, sus amigos y sus familiares*

*Los grupos de asistencia pueden ayudar, pero deben evitar duplicar cualquier actividad que pueda ser realizada más eficazmente por los propios supervivientes*

### 2. Asignación de Funciones a los Grupos de Asistencia.

*El éxito de una Operación de Socorros -etapa de*

*Respuesta- y de rehabilitación depende de una distribución de funciones acertada y lógica. De forma ideal, esa asignación deben realizarla las autoridades locales, que son las más capacitadas para decidir quien debe hacer qué, cuándo y dónde. Sin embargo, si la administración local es demasiado débil para hacerse cargo de esa tarea, debe darse prioridad a reforzarla.*

### 3. Evaluación de las Necesidades.

*La Evaluación exacta de las necesidades de los supervivientes es, a corto plazo, más importante que una evaluación detallada de los daños a las viviendas y los bienes. Las evaluaciones parciales o inexactas de las necesidades humanas realizadas por los grupos de asistencia han sido con frecuencia la causa de pasados fracasos de los esfuerzos de socorro*

### 4. Evacuación de los Supervivientes.

*La evacuación obligatoria de los supervivientes de un desastre puede retrasar el proceso de recuperación y ser causa de resentimientos. En cambio, el desplazamiento voluntario de los supervivientes, en que la elección de lugar y del momento del regreso está determinada por sus propias necesidades, puede ser un elemento positivo. En circunstancias normales, algunas familias supervivientes se alojarán, durante el período de emergencia, en casa de amigos o de parientes que vivan fuera de la zona afectada. Será por lo tanto, una importante tarea para la Cruz Roja de la localidad, estimular y brindar las facilidades necesarias para que dichos deseos se cumplan*

### 5. Función del Alojamiento de Emergencia.

*Los grupos de asistencia suelen atribuir una prioridad demasiado elevada a la necesidad de alojamientos importados, como consecuencia de hipótesis erróneas sobre la naturaleza y, en algunos casos, la pertinencia del alojamiento de emergencia*

**6. Estrategias de Alojamiento.**

Entre la facilitación de alojamiento de emergencia (temporal) y la reconstrucción permanente hay toda una serie de opciones intermedias. Sin embargo, cuanto antes comience el proceso de reconstrucción, tanto menores serán los costos sociales, económicos y de capital del desastre.

**7. Planificación de Imprevistos (Etapas de Preparación).**

Las necesidades después de un desastre, incluidas las de alojamiento, pueden preverse con cierta exactitud. Una planificación eficaz de imprevistos puede ayudar a reducir los daños y los sufrimientos.

**8. La Reconstrucción: Una oportunidad para reducir el riesgo y realizar reformas.**

Un desastre ofrece la oportunidad de reducir el riesgo de futuros desastres, mediante la planificación del aprovechamiento de la tierra, y de métodos de construcción y reglamentos de construcción mejorados. Esas medidas preventivas deben basarse en análisis de los peligros, la vulnerabilidad y los riesgos, y aplicarse extensivamente a todas las zonas peligrosas del territorio nacional.

**9. Reubicación de Asentamientos.**

A pesar de que las intenciones de trasladar aldeas, ciudades y capitales vulnerables que corren riesgo, a localidades seguras son frecuentes, esos planes rara vez son viables. Sin embargo, en el nivel local, un desastre revelará los emplazamientos más peligrosos (fallas sísmicas, zonas expuestas a inundaciones repetidas, etc.). Por ello, una reubicación parcial dentro de la misma ciudad o capital puede resultar posible y, al mismo tiempo, esencial.

**10. Tenencia y Aprovechamiento de la Tierra.**

El éxito de la reconstrucción está estrechamente relacionado con la cuestión de la tenencia de la tierra, la política gubernamental del suelo y todos los aspectos de la planificación del aprovechamiento de la tierra y de la infraestructura.

**11. Financiamiento de la Vivienda.**

Uno de los componentes más importantes de un programa de alojamiento después de un desastre es su sistema de financiación. Las donaciones directas en efectivo sólo son eficaces a corto plazo, y pueden crear una relación de dependencia entre los supervivientes y los grupos de asistencia. Resulta mucho más ventajoso, tanto para las personas como

para la comunidad, participar en la financiación de sus propios programas de alojamiento, especialmente en la reconstrucción de carácter permanente.

**12. Expectativas Crecientes.**

Con independencia de la tendencia de las viviendas prefabricadas y temporales a convertirse en permanentes a causa de su elevado costo inicial, y a pesar de su frecuente rechazo por razones socio-culturales, el alojamiento temporal acelera con frecuencia el deseo de una vivienda moderna permanente, situada muy por encima de unas expectativas razonables. Es muy importante que los grupos de asistencia no exacerben las carencias sociales y económicas al facilitar esa clase de viviendas donde exista una escasez extensa y crónica entre las poblaciones de bajos ingresos y marginales.

**13. Responsabilidad de los donantes hacia los beneficiarios de la ayuda.**

Como la mayoría de las políticas de Socorro y de reconstrucción más eficaces son consecuencia de la participación de los supervivientes en la determinación y planificación de sus propias necesidades, la actuación con éxito de los grupos de asistencia dependerá de la responsabilidad de esos grupos hacia los beneficiarios de su ayuda.

**14. Directrices para el nivel local.**

Las directrices en materia de alojamiento de emergencia (temporal) y de vivienda después de un desastre para comunidades determinadas, sólo pueden formularse por personal local calificado, teniendo en cuenta las condiciones locales existentes (tipo de peligro, tradiciones de construcción, base económica, sistema social, etc.). Esas directrices, sin embargo, pueden adaptarse a la estructura del presente estudio.

*De los 14 principios y normas que rigen el establecimiento de alojamientos temporales serán los primeros siete los que deberán tomarse como marco referencial para efectos de este manual. Sin embargo, los lectores de este documento no deben perder de vista el hecho de que, dentro del concepto del Ciclo de los Desastres, las etapas de rehabilitación y reconstrucción, pertenecientes a la fase de después del*

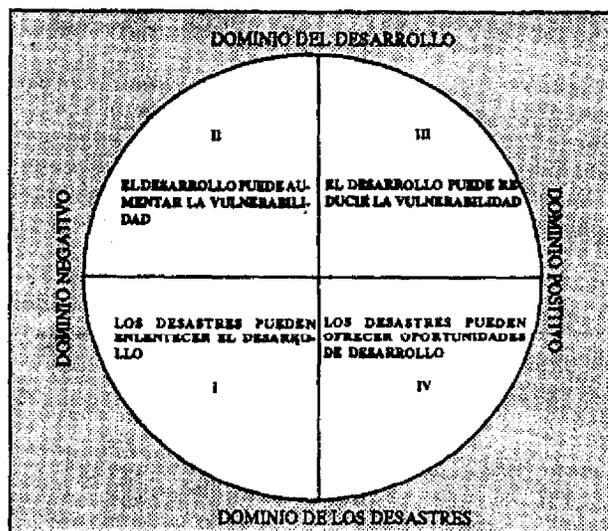
desastre, son etapas estrechamente relacionadas y donde, dependiendo del concepto sobre desarrollo y su relación con los desastres utilizado, inducirán a un resultado que podría tomar cualesquiera de las siguientes situaciones:

1. Los desastres como agentes que afectan los esfuerzos de desarrollo.
2. El desarrollo como agente que puede generar desastres, o

3. Los desastres como agentes generadores de oportunidades de desarrollo.

De tal manera que dicha conceptualización podría llevar a los siguientes dominios del desarrollo ya citados en el manual "PERFIL DE EL SALVADOR".

Figura 1. RELACION ENTRE DESASTRES Y DESARROLLO



No obstante, el alojamiento temporal implica una serie de acciones que esquemáticamente pueden ubicarse, como ya se hizo mención, en la etapa de rehabilitación, también es preciso señalar su estrecha relación con la etapa de respuesta ya que en diversas oportunidades, los grupos de asistencia que llegan al terreno, emprenden de manera

simultánea a las labores de rescate, acciones de evacuación de personas hacia lugares más seguros. Por esa razón y para efectos de este manual se delimitarán -de manera arbitraria pero necesaria- los siguientes tiempos para cada una de las etapas operativas de un desastre:

<b>ETAPAS OPERATIVAS DEL CICLO DE LOS DESASTRES</b>		
<b>ANTES</b>	<b>PREVENCION</b>	<i>Acción Permanente</i>
	<b>MITIGACION</b>	<i>Acción Permanente</i>
	<b>PREPARACION</b>	<i>Acción Permanente</i>
	<b>ALERTA</b>	<i>Días u horas antes del evento.</i>
<b>DURANTE</b>	<b>RESPUESTA</b>	<i>Desde el desastre hasta el 5o. día.</i>
<b>DESPUES</b>	<b>REHABILITACION</b>	<i>Desde el 5o. día hasta los 3 meses.</i>
	<b>RECONSTRUCCION</b>	<i>A partir de los 3 meses</i>

Además de la anterior esquematización, cada una de las normas y principios directamente relacionadas con el alojamiento temporal estarán dirigidas a destinatarios y ubicados en determinadas etapas en el tiempo. (Anexo No.1)

## **NECESIDADES Y RECURSOS DE LOS SUPERVIVIENTES.**

Una tendencia muy marcada en la conducta de los supervivientes después de un desastre es el hecho de que la respuesta principal a las necesidades de alojamiento es dada por ellos mismos. En segundo lugar queda la respuesta ofrecida por las organizaciones locales existentes "sobre el terreno" y de manera menos eficaz la respuesta de organizaciones internacionales que desconocen los aspectos socioculturales de los habitantes afectados.

### **Prioridades en Materia de Alojamiento de los Supervivientes de un Desastre.**

Los supervivientes muestran algunas preferencias claras en materia de

alojamiento a raíz de un desastre. Estas son algunas que no deben perderse de vista:

1. Permanecer tan cerca como puedan del hogar dañado o en ruinas.
2. Trasladarse a los hogares de familiares o amigos.
3. Improvisar alojamientos temporales cerca de los hogares en ruinas.
4. Ocupar edificios requisados temporalmente.
5. Ocupar tiendas de campaña cerca del hogar en ruinas.

Por otra parte existe una tendencia de las organizaciones de carácter internacional, nacional y local a actuar así:

1. *Ocupar Campamentos.*
2. *Evacuar obligatoriamente a localidades distantes.*
3. *Ocupar alojamientos de emergencia facilitados por organismos externos.*

*Es preciso hacer hincapié en que todas las acciones de Socorro que se decidan emprender en materia de alojamiento para los supervivientes de un desastre deberán partir del respeto a la voluntad que manifiesten los mismos por ampararse a su mejor opción.*

### **ASIGNACION DE FUNCIONES A LOS GRUPOS DE ASISTENCIA.**

#### ***Función de los Gobiernos Nacionales y Locales.***

*Por orden de importancia, después de la función de la propia comunidad superviviente está la de los gobiernos nacionales y locales.*

*Al gobierno local le incumbe la tarea fundamental de asignar funciones a los grupos de asistencia. Al hacerlo, es probable que necesite asistencia del gobierno nacional.*

*Este sistema de administración ha resultado mucho más eficaz que el de un control centralizado.*

*La dirección local resulta a veces difícil de aceptar para los grupos externos, pero es decisiva para lograr una buena cooperación*

*entre los supervivientes y los grupos de asistencia.*

### **DIRECTRICES DE POLITICA**

#### ***Políticas que deben evitarse:***

1. *La centralización en el nivel nacional de toda la autoridad y de las decisiones en materia de alojamiento.*
2. *Permitir que surja una situación anárquica, en la que los distintos organismos realicen sus tareas de forma no coordinada.*
3. *Asignar funciones esenciales a grupos de asistencia que no conocen la situación local, o que carecen de grupos locales de contraparte con los que poder colaborar eficazmente.*
4. *Toda política que fomente la parcialidad en la distribución de la ayuda.*

#### ***Políticas que deben adoptarse.***

*La administración local debe asumir la competencia de la asignación de funciones y la dirección ulterior de los grupos de asistencia que se ocupen de facilitar viviendas y alojamientos, al mismo tiempo que utiliza plenamente los conocimientos especializados de esos grupos. Al asignar funciones, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:*

1. *Evitar la limpieza mecánica de*

- escombros (explanación) cuando puedan recuperarse materiales de construcción.*
2. *La administración local debe asignar todas las funciones en materia de asistencia de alojamiento y de vivienda.*
  3. *Las fuerzas armadas pueden desempeñar funciones importantes, pero entre éstas no se encuentra necesariamente la facilitación de alojamientos.*
  4. *Los profesionales locales pueden ser sumamente útiles, pero con frecuencia se encuentran psicológica y socialmente alejados de las necesidades de alojamiento y de vivienda de las familias de bajos ingresos.*
  5. *El sector privado local, especialmente la pequeña empresa, puede desempeñar una función importante en la construcción de alojamientos a precios económicos, pero debe ser protegido de las prácticas monopolísticas.*
  6. *Deben capacitarse en el campo de la administración eficaz de proyectos de alojamiento y de vivienda a todos los niveles involucrados.*

**EVALUACION DE LAS NECESIDADES DE LOS SUPERVIVIENTES.**

*Una de las primeras respuestas a un desastre natural consiste en estimar la importancia del daño. Sin embargo, en muchas ocasiones existen deficiencias al hacer esta evaluación debido a tres situaciones:*

1. *Falta de familiaridad de los evaluadores con la situación local.*
2. *Falta de comprensión de las técnicas apropiadas para la evaluación de daños y necesidades.*
3. *La administración deficiente de la evaluación.*

*Para mayor ampliación de este tema deberá consultar el manual "EVALUACION DE NECESIDADES".*

*Sin embargo, es preciso hacer las siguientes recomendaciones:*

***Políticas que deben evitarse:***

1. *La proliferación de evaluaciones independientes, sin coordinación ni acuerdo sobre la forma de compartir la información.*
2. *Aplicación de instrumentos de evaluación por parte de personas ajenas a la localidad.*
3. *Esperar los resultados de la evaluación antes de ejecutar acciones concretas de ayuda.*
4. *Separar los resultados de los estudios*

de daños o estructurales de los de la evaluación de las necesidades sociales, culturales y económicas.

5. *Emprender la evaluación de daños y necesidades sin el establecimiento previo de una metodología.*

**Políticas que deben adoptarse.**

1. *Asignar las funciones de evaluación de daños y necesidades a las personas u organizaciones mejor dotadas para ello. Preferiblemente esta tarea debe estar dirigida por un grupo multidisciplinario integrado por el sector privado y gubernamental.*
2. *El grupo evaluador deberá tener un conocimiento objetivo de la comunidad y su sistema normal de vida con el fin de no hacer una evaluación alejada de la realidad al confundir las necesidades inmediatas surgidas por el desastre con aquellas que siempre han existido a consecuencia de la marginación económica, social y cultural a la que se ven sometidas estas personas.*
3. *La evaluación debe ser verificable. Esto evitará pérdida de tiempo al tener que recurrir a otra evaluación cuando se duda de la primera; así como también incidirá en asegurar la confianza de los donantes.*

**EVACUACION DE LOS SUPERVIVIENTES.**

Después de los desastres, por regla general se presentan dos series de prioridades contrapuestas:

1. *El deseo de los funcionarios de alejar de la zona afectada a toda clase de personas excepto las que participan en actividades de socorro.*
2. *El deseo de las familias de permanecer tan cerca como pueda de sus hogares dañados.*

*En cuanto a la primera prioridad se puede estar seguro de que una evacuación obligatoria aumenta los problemas de distribución de suministros y de servicios de socorro, reduce la posibilidad de que las familias recuperen sus pertenencias y reúnan materiales de construcción, crea una necesidad artificial de alojamiento temporal, convierte a los supervivientes en refugiados, retarda la reconstrucción y afecta psicológicamente a los afectados.*

*Por supuesto, es obvio que existirán situaciones muy particulares en que la evacuación obligatoria es la única opción viable para prevenir muertes.*

**FUNCION DEL ALOJAMIENTO TEMPORAL.**

*El alojamiento temporal (de emergencia) desempeña varias funciones esenciales:*

- a. *Protección contra el frío, el calor, el viento y la lluvia.*
- b. *Almacenamiento de pertenencias y*

- protección de Bienes.*
- c. *Establecimiento de reclamaciones territoriales (derechos de propiedad y de ocupación).*
  - d. *Establecimiento de un centro para adoptar medidas futuras (incluidas la recuperación y la reconstrucción, así como la reorganización social).*
  - e. *Seguridad emocional y necesidad de intimidad.*
  - f. *Dirección para la recepción de servicios (Asistencia Médica, Distribución de Alimentos, etc.)*
  - g. *Alojamiento a una distancia razonable del lugar de trabajo.*
  - h. *Habitación para familias que han evacuado temporalmente sus hogares por temor a daños ulteriores.*
- encontrase localmente mano de obra abundante.*
- 4. *Importar materiales de construcción que puedan obtenerse localmente.*
  - 5. *La evacuación obligatoria, especialmente de mujeres y de niños.*
  - 6. *Reasentar a los supervivientes en tierras distantes de su trabajo, los mercados, las escuelas y otros elementos sociales y económicos necesarios.*
  - 7. *Crear grandes campamentos de emergencia, con riesgos de efectos sociales y ambientales perjudiciales.*
  - 8. *Construir innecesariamente alojamientos temporales importados o prefabricados.*

**DIRECTRICES DE POLITICAS.**

***Políticas que deben evitarse.***

- 1. *Medidas que dupliquen los esfuerzos de los supervivientes.*
- 2. *Explanar los escombros y quemar la madera procedente de las viviendas dañadas, que de otro modo, podrían utilizarse para construir nuevos hogares.*
- 3. *Importar mano de obra para la reconstrucción cuando pueda*

***Políticas que deben adoptarse.***

- 1. *Alentar a la población a que participe en la evaluación de sus propias necesidades y recursos.*
- 2. *Facilitación de materiales y herramientas.*
- 3. *Facilitación de transporte para la evacuación voluntaria.*
- 4. *Requisa de edificios públicos o de la comunidad.*
- 5. *Donaciones en efectivo y venta de materiales de construcción.*

6. *Acceso a la tierra para viviendas y reasentamientos.*

## **ESTRATEGIAS DE ALOJAMIENTO**

*Existen varios tipos de facilitación de alojamientos después de un desastre, estos son:*

- a. *Tiendas de Campaña.*
- b. *Diseños y Alojamientos Importados.*
- c. *Diseños normalizados con utilización de materiales autóctonos.*
- d. *Viviendas Temporales.*
- e. *Distribución de Materiales.*
- f. *Viviendas Núcleo.*
- g. *Viviendas resistentes a los peligros.*
- h. *Reconstrucción acelerada de viviendas permanentes.*

*Todas estas opciones presentan ventajas y desventajas, según sea la realidad social, económica, política y cultural donde se aplique. De todas formas se debe tener en cuenta lo siguiente:*

### **DIRECTRICES DE POLITICA.**

#### **Políticas que deben evitarse.**

- 1. *Suponer que habrá una correlación directa entre el número de viviendas dañadas o destruidas y el número de familias que necesitarán alojamiento.*
- 2. *En el caso de terremotos, olvidar las necesidades de alojamiento de las familias que temen ocupar sus*

*viviendas no dañadas, pensando que pueden producirse temblores secundarios con los daños consiguientes.*

- 3. *Establecer grandes concentraciones de tiendas de campaña o de viviendas temporales, a modo de campamento.*

#### **Políticas que deben adoptarse.**

- 1. *Prever exactamente las necesidades de alojamiento, evitando la subjetividad.*
- 2. *Facilitar tiendas debidamente diseñadas, sólo si son absolutamente necesarias.*
- 3. *Facilitar materiales y herramientas de construcción para programas de alojamiento.*
- 4. *Estimular el proceso de reconstrucción de viviendas con base a normas de resistencia a los peligros, concordantes con los recursos y las capacidades de la comunidad.*

## **PLANIFICACION**

### **DE IMPREVISTOS: Etapa de Preparación.**

*Muchos de los problemas que deben afrontarse en la planificación previa a los desastres son problemas de desarrollo que los países no pueden resolver rápida ni fácilmente. Por ello, a corto plazo, las*

*políticas de prevención de desastres pueden tener sólo unos resultados limitados.*

*Aunque la preparación para desastres no sea la mejor solución, es algo que hasta los gobiernos y autoridades locales más pobres pueden hacer hoy. Se puede determinar rápidamente cuáles son las zonas más propensas a desastres: Se pueden elaborar planes de socorro para casos imprevistos:*

*Se pueden almacenar los suministros esenciales en la zona: Y se pueden trazar planes, delimitando las medidas que deben tomar todas las personas interesadas.*

*Aunque la mayor parte del dinero invertido en preparación para desastres no constituye una inversión directa en desarrollo, en un caso de emergencia esa inversión puede salvar vidas y bienes.*

## II. PROCEDIMIENTOS Y ACCIONES OPERATIVAS DURANTE Y DESPUES DE UN DESASTRE.

*Las seccionales de la Cruz Roja Salvadoreña ubicadas en el territorio de la República, son las primeras en dar respuesta a las zonas afectadas durante las primeras horas de ocurrido un desastre.*

*Por tal motivo, es preciso unificar los criterios operativos y definir de manera clara, los procedimientos referidos a la apertura, operación y cierre de los alojamientos temporales.*

*La decisión para el establecimiento de alojamientos temporales requiere de un cuidadoso análisis, en el que se prevea la coordinación interinstitucional, de tal manera que se compartan responsabilidades y se definan funciones.*

*Dentro de las responsabilidades de la Cruz Roja Salvadoreña, en su carácter de auxiliar de los Poderes Públicos del Estado, está la de cooperar con las autoridades en la instalación de alojamientos temporales.*

*Dentro del esquema organizacional de la Cruz Roja Salvadoreña, corresponde a la Unidad de Evaluación de Necesidades Inmediatas adscrita al departamento de Servicios de Emergencia la administración de los alojamientos temporales. Por lo tanto, todas las acciones correspondientes a esta área deberán estar en concordancia con lo definido en las funciones generales de la Unidad de Evaluación y Atención de Necesidades Inmediatas, literales del "g" al "p", del Plan Nacional de Preparación para Desastres.*

### Políticas de Acción

*Aunque ya ha sido mencionado al principio de este manual, es muy importante insistir en los siguientes puntos.*

1. *El mejor y más práctico sistema de alojamiento para las víctimas de un desastre es en el domicilio de sus familiares, amistades o personas con espíritu de solidaridad cívica.*
2. *Debe ser un principio inquebrantable el procurar mantener juntos a los miembros de una misma familia. Ello elevará la moral de las víctimas permitiéndoles afrontar de mejor manera la situación.*
3. *Deben evitarse los alojamientos temporales colectivos. Estos impiden la intimidad familiar y provoca problemas de convivencia entre los alojados.*
4. *Con el fin de evitar la conducta pasiva de los alojados, deben impulsarse estrategias*

*que estimulen la participación de ellos en la administración del alojamiento de tal manera que se involucren en diversas comisiones (de alimentación, salud, recreación, saneamiento, etc)*

5. *Es importante hacer énfasis de que en todo alojamiento temporal protegido por el emblema de la Cruz Roja Salvadoreña, deberán hacerse respetar los principios fundamentales de la Institución.*
6. *La decisión de apertura de un centro para el alojamiento temporal deberá partir de un Plan de Preparación Interinstitucional en el que se definan los procedimientos de traspaso de responsabilidades de la administración de los alojamientos temporales que Cruz Roja tiene a su cargo hacia las autoridades municipales respectivas.*

## **CONSIDERACIONES PRACTICAS PARA LA APERTURA DE ALOJAMIENTOS TEMPORALES**

### **ANTES DEL DESASTRE: Etapa de Preparación.**

*Todo Comité Local de Emergencia debe considerar, dentro del Plan respectivo, los procedimientos operativos que le permitan facilitar las acciones de toma de decisiones en lo que respecta a la apertura de alojamientos temporales.*

*Si dentro del área de responsabilidad previamente definido por el Comité Local de Emergencia existen comunidades con un alto riesgo de sufrir en mayor grado los efectos de un desastre, deberán*

*preferiblemente ejecutarse a mediano y largo plazo, acciones tendientes a prevenir y mitigar sus efectos. Sin embargo es muy importante considerar acciones concretas que permitan, durante un desastre, responder con eficiencia tanto a la comunidad afectada como al mismo Comité Local de Emergencia, sobre la base de un Plan de Preparación que permita hacer más fluidas las acciones que se decidan realizar.*

### **Acciones a considerar en la Etapa de PREPARACION**

1. *El Comité Local de Emergencia designará al coordinador de Alojamientos Temporales. Este será responsable de la administración de los mismos.*

*Entre las principales acciones que deberá realizar están:*

- Investigar las causas y efectos de los desastres ocurridos en la región en el presente siglo.*
- Analizar los problemas de alojamiento en anteriores desastres en la localidad y la manera en que fueron administrados.*
- Participar en la determinación de los riesgos en la región, con el fin de identificar a los grupos vulnerables*
- Conocer las características sociales de la*

*comunidad en cuanto al tipo de alimentación, vivienda, actividades económicas, religión, grupos étnicos, etc.*

*-Diseñar el Plan para la apertura de los Alojamientos Temporales durante un desastre.*

2. *La capacitación en materia de alojamientos temporales deberá ser una acción continua, apoyándose principalmente en voluntarios de reserva. No obstante lo anterior, es preciso que exista un programa de capacitación que esté dirigido a los miembros de cuerpos filiales, con el fin de formar cuadros dirigentes sobre quienes recaerá la administración operativa de los centros de alojamiento.*
3. *El Coordinador de Alojamientos Temporales deberá estar enterado de los convenios existentes entre la Cruz Roja Salvadoreña y*

otras entidades con respecto a los procedimientos para el traspaso de responsabilidades. En caso de no existir convenios locales, el coordinador promoverá la celebración de éstos a través de los conductos adecuados.

4. **Seleccionar edificios e inmuebles de la localidad que puedan ser utilizados como alojamientos y/o centros de alimentación.**

Entre las características generales que deben reunir estos inmuebles están:

- Poseer una construcción sólida resistente y segura.
- Estar situado fuera de zonas de peligro y de baja vulnerabilidad.
- Con espacio suficiente para evitar el hacinamiento.
- De fácil acceso,
- Con agua suficiente.
- Alejados de zonas contaminantes.
- Contar con instalaciones sanitarias necesarias y suficientes, o con un área apropiada para improvisarlas.

En muchas oportunidades, aun existiendo una estructura y un planeamiento que determina el procedimiento a seguir para la administración de Alojamientos Temporales, no es posible instalar el prototipo ideal. Por tal razón es posible que existan diferentes tipos de alojamientos así:

- a. **Alojamiento Temporal Fijo.**  
Son aquellas instalaciones de infraestructura sólida, segura y que reúne todas las características generales para un refugio.  
Ejemplo: Escuelas, Iglesias, casas comunales, etc.

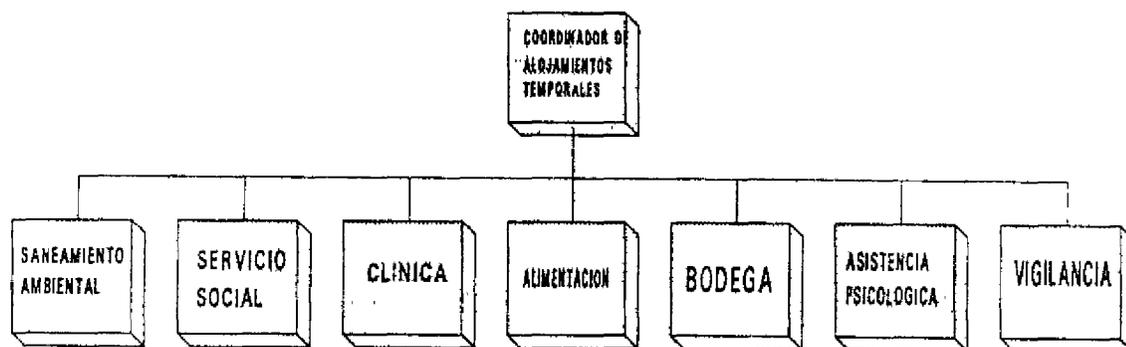
- b. **Alojamiento Temporal Alterno.**  
Es aquel que se instala al aire libre pero que cuenta con todos los servicios necesarios. Se utilizan principalmente tiendas de campaña o cualquier otra construcción temporal que resguarde de la intemperie a las víctimas de un desastre.  
Este tipo de refugio presentará mayores problemas de salud que cualquier otro, por lo que requerirá de mayor atención sanitaria. (Anexo No. 2)

5. **Para finalizar, es en esta etapa que el coordinador de los alojamientos temporales tendrá que definir en su plan de acción, un inventario de recursos y necesidades.**  
Todo alojamiento temporal instalado por la Cruz Roja Salvadoreña, deberá estar permanentemente asistido por un equipo de voluntarios pertenecientes a los cuerpos filiales, como también por voluntarios de reserva entre los cuales se procurará contar con profesionales o técnicos en áreas de especialidad como Psicólogos, Trabajadores Sociales, Médicos, etc.  
Asimismo, se deberá prever la utilización de una dotación mínima de insumos necesarios para brindar una estadía lo más cómoda posible.  
Ejemplo: Frazadas, toallas, implementos de cocina, camas, ropa, etc.

### **DURANTE EL DESASTRE: Etapa de Respuesta.**

Muchas son las situaciones que determinarán la forma de organización interna de un alojamiento temporal. Independientemente de aquella que se elija, ella deberá prever para cada comisión, un responsable a quien se le asignan funciones específicas. Estos

responsables deberán ser nombrados por el coordinador de alojamientos y pertenecer a los grupos voluntarios previamente capacitados. A manera de ilustración se plantea el siguiente:



### **APERTURA DE UN ALOJAMIENTO TEMPORAL.**

Una vez ocurrido un desastre, el Comité Local de Emergencia, reunido en sesión permanente activará el Sistema de Respuesta. En él además de definirse las acciones de socorro para las víctimas, se instruye sobre los procedimientos para la apertura de alojamientos temporales.

Una vez tomada la decisión, el personal asignado a esta área acudirá a los lugares designados como alojamiento y procederá a los preparativos para la recepción de las víctimas.

La recepción de las personas que se alojarán en el lugar deberán someterse al siguiente procedimiento en base al esquema organizacional planteado:

- a. **Servicio Social.**  
Registrará a las familias y les asignará un área dentro de las instalaciones a utilizar. (Formulario AT-SAD-S-3000-1)
- b. **Bodega.**

- Distribuirán ropa de cama y otro material disponible.*
- c. **Alimentación.**  
*Proporcionará bebidas calientes y frías; galletas, pan o cualquier otro alimento ligero. Debe contar además con alimentación variada para lactantes y personas con dietas especiales (diabéticos, ancianos).*
- d. **Clínica.**  
*Se organizará en el espacio que el responsable de esa área considere como el más conveniente. Las personas que soliciten el servicio deberán ser organizadas en pequeños grupos, dando prioridad a aquellos de mayor urgencia.*
- e. **Asistencia Psicológica.**  
*Promoverá la formación de grupos de apoyo. En coordinación con Servicio Social detectarán y atenderán casos que requieran atención especial. También deberán promover actividades de carácter recreativo.*
- f. **Saneamiento Ambiental.**  
*Debe ponerse una particular atención en el control sanitario dentro del alojamiento. Para ello, debe formarse un comité que desde el inicio de las operaciones determine las áreas para los sanitarios y los desechos sólidos y líquidos, las que deberán estar lo más alejado posible de las áreas para la alimentación y descanso.*
- g. **Vigilancia.**  
*Dará a conocer la línea de mando interna y el reglamento respectivo. El responsable de este comité no está facultado para aplicar sanciones de ningún tipo. Una responsabilidad adicional es la de elaborar el plan y llevar a la práctica acciones para la prevención de incendios y evacuación de los alojados en caso de necesidad.*
- A manera de conclusiones con respecto a la apertura de un alojamiento temporal, se decretan a continuación los siguientes enunciados:*
1. *El alojamiento debe proporcionar protección contra los elementos, espacio para vivir, sensación de intimidad y seguridad emocional.*
  2. *Si es necesario habrá que proporcionar mantas y ropas.*
  3. *Será necesario evaluar la conveniencia de los alojamientos que los damnificados hayan establecido ya por sí mismos y satisfacer las necesidades inmediatas proporcionando materiales locales simples. Lo más importante es que todos tengan un techo bajo el que cobijarse.*
  4. *Excepto las tiendas de campaña en algunos casos, los alojamientos especiales de emergencia o los prefabricados han demostrado que no son una opción práctica por su costo*

*o por razones culturales.*

5. *En cuanto al saneamiento debe tomarse en cuenta la disponibilidad de una letrina por cada veinte personas. Estas no deben convertirse en vectores de contaminación de las fuentes de abastecimiento de agua. Debe existir un sistema eficaz de desagües fáciles de mantener y reparar, y que sirvan tanto para el agua lluvia como para las aguas residuales.*

6. *Con el fin de evitar el hacinamiento, la OMS recomienda, para una situación de emergencia, un espacio útil mínimo de 3,5 m<sup>2</sup> por persona. El hacinamiento es un problema habitual y tiene graves consecuencias para la salud.*

## **DESPUES DEL DESASTRE**

*Por regla general puede afirmarse que una vez tomada la decisión de abrir un centro para el alojamiento temporal, es muy subjetivo prever el tiempo que durará dicha instalación. En la mayor parte de casos, sin embargo, se tiende a prolongar su operación por más tiempo del verdaderamente necesario. Este hecho es perjudicial, ya que genera una situación de dependencia en las personas amparadas en el alojamiento trayendo como consecuencia un retraso en la recuperación de la comunidad.*

*La Cruz Roja Salvadoreña debe mantener una estrecha comunicación con el Comité Departamental de Emergencia, integrado por autoridades gubernamentales con el objeto de determinar el traspaso de responsabilidades de los alojamientos. Este traspaso deberá hacerse en un tiempo no mayor de 72 horas, siendo atribución de las*

*autoridades de gobierno la determinación sobre el cierre de las operaciones.*

*Para finalizar se dictan, en el Anexo No. 3, las normas de funcionamiento interno de los alojamientos temporales, así como una serie de anexos que complementarán los propósitos de este manual.*

## ANEXO 1

## NORMAS Y PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL ALOJAMIENTO TEMPORAL Y SUS RESPECTIVOS DESTINATARIOS

PRINCIPIOS	DESTINATARIOS	ETAPAS EN EL TIEMPO
1 RECURSOS DE LOS SUPERVIVIENTES	-Administradores encargados de formular políticas: Nivel Nacional (Terciario) -Directores de Proyectos de Alojamiento/Vivienda después de un desastre Nivel Regional/Departamental (Secundario)	-Etapa de Respuesta Desde el desastre hasta el quinto día
2 ASIGNACION DE FUNCIONES A LOS GRUPOS DE ASISTENCIA	-Sector Privado: Fabricantes/Contratistas -Profesionales Arquitectos/Planificadores/Ingenieros -Administradores encargados de formular políticas Nivel Nacional (Terciario) -Directores de Proyectos de Alojamiento/Vivienda después de un desastre Nivel Regional (Secundario)	-Etapa de Respuesta. Desde el desastre hasta el quinto día  -Etapa de Rehabilitación Desde el quinto día hasta los tres meses.
3 EVALUACION DE LAS NECESIDADES DE LOS SUPERVIVIENTES	Profesionales Arquitectos/Planificadores/Ingenieros -Administradores encargados de formular políticas Nivel Nacional (Terciario). -Directores de Programas de Alojamiento/Vivienda posteriores al desastre Nivel Regional (Secundario)	-Etapa de Respuesta Desde el desastre hasta el quinto día  -Etapa de Rehabilitación Desde el quinto día hasta los tres meses
4 EVACUACION DE SUPERVIVIENTES	-Profesionales Arquitectos/Planificadores/Ingenieros/ Funcionarios de Salud Pública -Administradores encargados de formular políticas. Nivel Terciario (Nacional)	-Etapas de Prevención, Mitigación y Preparación  -Etapa de Respuesta Desde el desastre hasta el quinto día
5. FUNCION DEL ALOJAMIENTO TEMPORAL (DE EMERGENCIA)	-Sector Privado Fabricantes/Contratistas -Profesionales Arquitectos/Planificadores/Ingenieros -Administradores encargados de formular políticas Nivel Nacional (Terciario) -Directores de Proyectos de Alojamiento/Vivienda después de un desastre Nivel Regional/Departamental (Secundario)	-Etapa de Respuesta Desde el desastre hasta el quinto día  -Etapa de Rehabilitación Desde el quinto día hasta los tres meses.
6 ESTRATEGIAS DE ALOJAMIENTO	-Profesionales Arquitectos/Planificadores/Ingenieros -Administradores encargados de formular políticas: Nivel Nacional (Terciario)	-Etapa de Respuesta Desde el desastre hasta el quinto día  -Etapa de Rehabilitación Desde el quinto día hasta los tres meses
7 PLANIFICACION DE IMPREVISTOS	-Sector Privado Fabricantes/Contratistas -Profesionales Arquitectos/Planificadores/Ingenieros -Administradores encargados de formular políticas Nivel Nacional (Terciario) -Directores de Proyectos de Alojamiento/Vivienda después de un desastre Nivel Regional/Departamental (Secundario)	-Etapas de Prevención Mitigación y Preparación

## ANEXO 2

## ENFERMEDADES QUE SE DEBEN VIGILAR EN SITUACION DE ALOJAMIENTO TEMPORAL

TOMADO DE EL PERSONAL LOCAL DE SALUD Y LA COMUNIDAD FRENTE A  
LOS DESASTRES NATURALES  
OMS/LSCR GINEBRA, 1989

<i>ENFERMEDADES 1/</i>	<i>CAUSAS PRINCIPALES</i>
<i>ENFERMEDADES DIARREICAS</i>	<i>Hacinamiento, contaminación del agua y los alimentos.</i>
<i>SARAMPION</i>	<i>Hacinamiento.</i>
<i>ENFERMEDADES RESPIRATORIAS</i>	<i>Vivienda insatisfactoria, escasez de mantas y de ropa.</i>
<i>PALUDISMO</i>	<i>Aguas estancadas que se convierten en lugar de reproducción de mosquitos (Zancudos).</i>
<i>MENINGITIS MENINGOCOCICA</i>	<i>Hacinamiento en zonas en las que la enfermedad es endémica.</i>
<i>TUBERCULOSIS</i>	<i>Hacinamiento</i>
<i>LOMBRICES INTESTINALES</i>	<i>Hacinamiento, saneamiento insuficiente.</i>
<i>SARNA (ESCABIOSIS)</i>	<i>Hacinamiento, falta de higiene personal.</i>
<i>XEROFTALMIA (CEGUERA INFANTIL)</i>	<i>Carencia de vitamina A (el sarampión u otra infección aguda provocan con frecuencia Xeroftalmia).</i>
<i>ANEMIA</i>	<i>Paludismo, lombrices intestinales, escasa absorción o consumo insuficiente de hierro y de ácido fólico.</i>
<i>TETANOS</i>	<i>Heridas en la población no vacunada. Una intervención obstétrica mal practicada puede causar el tétanos neonatal.</i>

*1/ La malnutrición hace más vulnerable a los ataques violentos de todas esas enfermedades; por consiguiente, una alimentación adecuada constituye una medida preventiva eficaz.*

**ANEXO 3****I. NORMAS DE FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LOS ALOJAMIENTOS TEMPORALES.**

1. *El Coordinador de Alojamientos Temporales es la máxima autoridad dentro de las instalaciones, siendo representado por un encargado nombrado por él, estando en la obligación de respetar y cumplir este reglamento.*
2. *Es obligatorio portar en todo momento la credencial de identificación.*
3. *Las personas podrán entrar y salir de las instalaciones previa identificación.*
4. *No está permitido ingerir bebidas alcohólicas ni drogas*
5. *No está permitido fumar dentro de las áreas asignadas para alimentación y dormitorios.*

**II. DEL PERSONAL.**

1. *Todo el personal de la Cruz Roja deberá estar debidamente registrado y asignado a esta área por el coordinador de alojamientos temporales.*
2. *Es obligación del personal aplicar los Principios Fundamentales de la Cruz Roja*
3. *Los alojados deben ser tratados con respeto, consideración y amabilidad.*
4. *Cualquier anomalía en los servicios con que cuenta el centro deberá ser reportada a la coordinación.*
5. *Debe existir una plena coordinación y suma de esfuerzos por parte de todo el personal asignado al centro*
6. *Los encargados de cada comité deberán rendir un reporte diario de su turno.*

**III. DE LOS ALOJADOS.**

1. *Deberán respetar los horarios y demás disposiciones establecidas en este reglamento.*
2. *Es obligatoria la participación de todos en las diversas tareas cotidianas.*
3. *Es importante respetar y practicar las buenas costumbres en el centro.*
4. *En caso de suceder un incidente en la que los protagonistas sean personal alojado, se someterán a las medidas disciplinarias que se establezcan, previa sesión entre los encargados de comités, con el fin de juzgar el caso.*
5. *Para tener derecho a los servicios que se prestan en el alojamiento temporal, es condición esencial acatar el presente reglamento.*

**IV. DE LAS INSTALACIONES.**

1. *Es obligación del personal de la Cruz Roja y de los alojados mantener en buen estado los equipos y las instalaciones que están siendo ocupadas.*
2. *Es responsabilidad de todos asear, reparar y vigilar las instalaciones y el mobiliario dentro del alojamiento.*
3. *El coordinador de alojamientos será responsable de levantar el inventario al recibir las instalaciones y de especificar el estado de las mismas.*
4. *Las instalaciones deberán ser entregadas en iguales o mejores condiciones que aquellas en las que fueron recibidas.*

*Todo caso no previsto en este reglamento deberá ser resuelto por el coordinador en sesión con los encargados de área.*

**ANEXO 4**

**DIRECTRICES PARA LA SELECCION Y APERTURA DE UN ALOJAMIENTO TEMPORAL.**

*Dirigido al Coordinador y Encargados de esta Area.*

1. *Documéntese sobre las leyes nacionales para casos de desastre.*
2. *Investigue y documéntese sobre el papel oficial que desempeñan las instituciones gubernamentales y no gubernamentales de su localidad, en materia de desastres.*
3. *Reúnase con los responsables directos de las instalaciones físicas y/o predios que se consideren aptos para ser utilizados en caso de desastre como alojamientos temporales, con el fin de sensibilizarlos y obtener su apoyo y colaboración.*
4. *Elabore un inventario de instalaciones físicas que cumplan con los requisitos para ser utilizados como alojamientos temporales fijos. El inventario debe incluir predios y terrenos abiertos que podrían servir para instalar alojamientos temporales alternos.*
5. *Recopile información básica de cada una de las instalaciones físicas seleccionadas para alojamiento temporal como área en metros cuadrados, número de habitaciones, cantidad de sanitarios y duchas, servicio telefónico y electricidad; nombre, dirección y teléfono del propietario del inmueble, etc., capacidad de albergue, y otra información que considere de utilidad. Toda esta información manténgala en un solo documento y rotúlelo con el nombre "Guía para la instalación de Alojamientos Temporales".*
6. *Haga el inventario del material y equipo con que cuenta la comunidad y que pueda ser utilizado para la instalación de alojamientos.*
7. *Asegúrese de contar con convenios bien definidos con los organismos del Estado (alcaldías, gobernaciones), con el fin de garantizar el traspaso de responsabilidades del alojamiento en un plazo no mayor de 72 horas. De no existir este convenio, promueva su creación. Caso contrario nunca autorice la apertura de un centro para alojamiento temporal bajo la bandera institucional.*
8. *Elabore un acta para la transferencia del alojamiento temporal a un organismo gubernamental o privado y envíe copia del mismo a la Dirección Nacional de Socorros.*

## **BIBLIOGRAFIA**

- *El Alojamiento después de los Desastres. Directrices para la prestación de Asistencia. UNDRO. Nueva York, 1984.*
  
- *El Personal Local de Salud y la Comunidad frente a los Desastres Naturales. Organización Mundial de la Salud y Liga de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja. Ginebra, 1989.*
  
- *Administración Sanitaria de Emergencia con posterioridad a los Desastres Naturales. Publicación Científica No. 407 3a. Edición. Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C. 1989.*
  
- *Manual para Situaciones de Emergencia. ACNUR. Madrid, 1984.*
  
- *Sistema Administrativo para Desastres. Perfil de El Salvador. Cruz Roja Salvadoreña, El Salvador, 1993.*