

TERREMOTOS EN EL TROPICO HUMEDO

***LA GESTION DE LOS DESASTRES DEL ALTO
MAYO, PERU (1990,1992), LIMON COSTA RICA
(1991) Y ATRATO MEDIO, COLOMBIA (1992)***

Andrew Maskrey
Editor

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención
de Desastres en América Latina

1996

Tabla de Contenido

CRÉDITOS Y AGRADECIMIENTOS	1
BIODATAS	2
PRÓLOGO.....	4
ALTO MAYO (PERÚ), LIMÓN (COSTA RICA) Y ATRATO MEDIO (COLOMBIA): BASES PARA UNA INVESTIGACIÓN COMPARATIVA.....	10
ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO SOCIAL DE LOS DESASTRES.....	20
LO SOCIAL EN EL ANÁLISIS DE DESASTRES	20
EL ESPACIO EN LOS PROCESOS SOCIALES	21
EL ESTADO Y LA SOCIEDAD.....	24
EL IMPACTO SOCIAL DE LOS DESASTRES	27
LOS DESASTRES DEL ALTO MAYO, PERÚ, DE 1990 Y 1991	28
DESASTRES SUCESIVOS: AMENAZA, IMPACTO Y VULNERABILIDAD.....	28
<i>El Sismo de Mayo de 1990.....</i>	<i>28</i>
<i>Un Nuevo Sismo Asola la Región: el Sismo de Abril de 1991.....</i>	<i>32</i>
AMENAZAS Y VULNERABILIDAD EN LA CONFORMACIÓN HISTÓRICA DEL ALTO MAYO	35
<i>Una Breve Reseña Geográfica.....</i>	<i>35</i>
<i>Las Amenazas en el Alto Mayo.....</i>	<i>44</i>
<i>El Proceso de Acumulación de Vulnerabilidades en el Alto Mayo.....</i>	<i>48</i>
LA RESPUESTA: DIVERSIDAD, PARALELISMO, INTEGRACIÓN.....	56
<i>Introducción.....</i>	<i>56</i>
<i>La Imprevisión, la Sorpresa y las Primeras Respuestas Locales.....</i>	<i>58</i>
<i>La Ayuda de Emergencia a la Zona y la Respuesta Local. Ayuda Foránea y Recursos Endógenos.....</i>	<i>60</i>
<i>Los Actores Foráneos: El Desastre más Allá de la Escena Local</i>	<i>63</i>
<i>La Reconstrucción: Una Historia Paralela</i>	<i>69</i>
<i>La Participación del Estado.....</i>	<i>77</i>
EL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL DESASTRE.....	83
<i>Introducción.....</i>	<i>83</i>
<i>La Gestión del Desastre de Parte del Estado.....</i>	<i>84</i>
<i>El INDECI, el Sistema Nacional de Defensa Civil y los otros Sectores del Estado.....</i>	<i>84</i>
<i>Los Organismos Internacionales.....</i>	<i>88</i>
<i>Los Gobiernos Locales.....</i>	<i>89</i>
<i>Las Organizaciones No Gubernamentales.....</i>	<i>90</i>
<i>Las Iglesias.....</i>	<i>92</i>
<i>Las Organizaciones Sociales de Base</i>	<i>93</i>
<i>Siglas usadas en este capítulo.....</i>	<i>95</i>
ESTUDIO DE CASO DE LOS DESASTRES DE LIMÓN, COSTA RICA, DE 1991.....	97
PRESENTACIÓN	97
LOS EVENTOS Y SUS IMPACTOS	97
<i>Los Eventos: El Sismo del 22 de abril y las Inundaciones del 11 de agosto, 1991.....</i>	<i>98</i>
<i>Los Impactos Sociales, Infraestructurales y Productivos.....</i>	<i>101</i>
<i>La zonificación del impacto: hacia un entendimiento de las formas diferenciadas de respuesta.....</i>	<i>106</i>
<i>Reseña Geográfica.....</i>	<i>107</i>
LA PROVINCIA DE LIMÓN: EL CONTEXTO Y SU CONFORMACIÓN HISTÓRICA.....	107
<i>Desarrollo Regional y Contexto Nacional</i>	<i>108</i>
<i>Rasgos económicos y sociales.....</i>	<i>109</i>
<i>Patrones de Asentamiento y Condiciones Sociales</i>	<i>111</i>
<i>Dinámica Social.....</i>	<i>113</i>

GESTIÓN Y RESPUESTA A LOS DESASTRES	115
<i>La Gestión del Desastre: La Respuesta Oficial, la Respuesta Popular, y el Rescate de la Historia Regional</i>	115
<i>La Gestión de los Desastres: Organizaciones e Interrelaciones</i>	117
<i>Las Instituciones Gubernamentales: Desempeño y Relaciones</i>	119
<i>Las Organizaciones No Gubernamentales y de Base</i>	127
LOS SISMOS DE OCTUBRE DE 1992 EN EL ATRATO MEDIO, COLOMBIA.....	141
PRESENTACIÓN	141
ELEMENTOS PARA UNA REGIONALIZACIÓN.....	142
<i>Criterios Generales</i>	142
<i>Características Generales de las Regiones Identificadas</i>	145
IMPACTO GENERAL DE LOS SISMOS	152
<i>Efectos sobre el Ambiente</i>	155
<i>Efectos sobre Asentamientos Humanos</i>	164
<i>Daños en Medellín</i>	164
<i>Daños en Quibdó</i>	165
<i>Daños en el Resto de Antioquia</i>	165
<i>Daños en el Resto del Chocó</i>	165
<i>Efectos sobre las Vías de Transporte</i>	167
<i>Otros Aspectos del Impacto</i>	167
LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES.....	168
<i>Las Condiciones Existentes en la Región del Atrato Medio</i>	170
<i>Políticas e instrumentos existentes en el país</i>	177
<i>La Fase de Impacto</i>	181
<i>La Respuesta en el Atrato Medio</i>	184
EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN	189
<i>Aspectos Generales</i>	189
<i>El Atrato Medio</i>	192
ALGUNAS CONCLUSIONES	197
<i>Sobre el Proceso de Gestión de las Emergencias</i>	197
<i>Sobre el Proceso de Reconstrucción</i>	199
ANEXO 1 LOS EVENTOS SÍSMICOS DE OCTUBRE DE 1992	203
<i>El Monitoreo y la Evaluación Científica de los Sismos</i>	203
<i>Sismicidad Histórica</i>	204
ANEXO 2 FUENTES DE INFORMACIÓN	205
ANEXO 3 INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES PARTICIPANTES EN LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA, REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LA ZONA AFECTADA POR LOS SISMOS DE OCTUBRE DE 1992	206
CONCLUSIONES COMPARATIVAS.....	210
INTRODUCCIÓN	210
PROCESOS DE ACUMULACIÓN DE VULNERABILIDADES	211
REGIONES VULNERABLES, DESASTRES "INVISIBLES"	216
LOS MARCOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES.....	220
LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES COMO PROCESOS POLÍTICOS.....	227
VISIONES E IMAGINARIOS DE LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES	230
HACIA UNA NUEVA PROPUESTA PARA LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES	236
<i>Sistemas de "Monitoreo" de Vulnerabilidad</i>	236
<i>Indicadores y Metodologías para Medir la Magnitud e Impacto de los Desastres</i>	237
<i>Los Marcos Institucionales para la Gestión de los Desastres</i>	239
<i>Los Procesos Políticos y la Gestión de los Desastres</i>	241
<i>Hacia Un Nuevo Imaginario de la Gestión de los Desastres</i>	242
BIBLIOGRAFÍA	246

Créditos y Agradecimientos

La presente investigación se realizó entre 1992 y 1994 en el marco de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) por tres equipos de investigación: uno en Intermediate Technology Development Group (ITDG), Lima, Perú; otro en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, y un tercero en la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD), Ministerio de Gobierno, Colombia. La dirección de la investigación estuvo a cargo de Andrew Maskrey (ITDG), Allan Lavell (FLACSO), y Fernando Ramírez (DNPAD), quienes coordinaron los equipos de Perú, Costa Rica y Colombia, respectivamente.

La investigación de los casos de Perú y Costa Rica fue realizada originalmente en el marco de un convenio con INTERTECT Training Services (Estados Unidos) para el DMTP (Disaster Management Training Program) de Naciones Unidas. En la Segunda Reunión General de LA RED realizada en Cali, Colombia, en marzo 1993, se vio la conveniencia de comparar estos dos casos con otro más: el del Atrato Medio, Colombia. La investigación de este tercer caso fue posible gracias a un financiamiento de la propia DNPAD. Para el análisis comparativo de los tres casos hubieron diversas reuniones de trabajo realizadas entre 1992 y 1994 en el marco de las actividades de LA RED, gracias a la subvención de la Unidad de Ayuda a Emergencias de la ODA (Gran Bretaña). Estos fondos cubrieron además la edición y publicación del presente libro.

El equipo peruano contó con Andrew Maskrey y Eduardo Franco como investigadores principales, y con el aporte invaluable de Flor de María Monzón, Juvenal Medina, Julia Vicuña y Duval Zambrano. Ana Bravo coordinó los aspectos administrativos del proyecto por ITDG, prestó un eficiente apoyo secretarial y estuvo a cargo de la corrección final del libro. Asimismo, en la recopilación y procesamiento de los datos secundarios el equipo peruano contó con la contribución de Luis Gamarra, Alicia Minaya y María Isabel Murillo, estudiantes de Geografía de la Universidad Católica del Perú, quienes realizaron prácticas pre-profesionales en el marco de la investigación. A la vez, quisiéramos dejar constancia de nuestro reconocimiento al General E.P. Manuel Pancorbo Rivera y a los funcionarios del Instituto Nacional de Defensa Civil, quienes dieron gran apoyo y apertura para la realización de la investigación. Es nuestro deseo que este libro contribuya positivamente al fortalecimiento del Sistema Nacional de Defensa Civil de Perú. Nuestro agradecimiento también a los funcionarios del ex Ministerio de Vivienda y Construcción, quienes también nos proporcionaron valiosa información.

El equipo de Costa Rica contó a su vez con el invaluable aporte de Alfonso Jiménez, del CIPER, Cristina Araya, Patricio León y Hugo Torres. Debe además su agradecimiento a todas las personas e instituciones del Sector Público, organizaciones no gubernamentales y organizaciones populares, que colaboraron con su tiempo y conocimiento al desarrollo de la investigación.

El equipo de Colombia contó con la participación del geólogo Mauricio Bustamante, en ese entonces funcionario de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Biodatas

Allan Lavell es geógrafo, doctor en geografía económica, graduado en el London School of Economics and Political Science de la Universidad de Londres. Es especialista en desarrollo urbano y regional. Ha sido investigador y docente en la Universidad de Londres, Middlesex Polytechnic, la Universidad Autónoma de México, la Confederación Universitaria Centroamericana, CSUCA, y la Universidad de Costa Rica. Actualmente es investigador asociado de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y coordinador del nodo para América Central y el Caribe de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Tiene varios títulos publicados entre ponencias, libros y capítulos de libros.

Mauricio Bustamante es ingeniero geólogo, graduado en la Universidad Nacional de Colombia, Seccional de Medellín, con estudios de Maestría en Planeación Urbana en la Facultad de Arquitectura de la misma universidad. Durante 1980-1982 trabajó en la industria petrolera y desde entonces se ha dedicado a actividades de consultoría, investigación y dirección de proyectos en el área de los riesgos de origen natural. Tiene más de 30 publicaciones y ponencias sobre el tema. Ha participado en los planes de desarrollo de varias ciudades y poblaciones y de las áreas metropolitanas de Medellín y Pereira. Ha sido coordinador técnico del Programa para la Prevención de Desastres del Valle de Aburra (PNUD-Municipio de Medellín), jefe de Programas Nacionales de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia y director de la Oficina de Emergencias del Instituto Nacional de Vías (Ministerio del Transporte de Colombia). Actualmente se desempeña como subsecretario de Obras Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital.

Eduardo Franco es antropólogo, graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de Maestría en la Escuela de Graduados de la misma. Trabajó de 1981 a 1991 en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Piura, Perú, como investigador en su Departamento de Investigaciones. Desde 1992 trabaja como jefe de proyecto en el Programa de Desastres de ITDG-Perú y es miembro de LA RED. Ha sido uno de los coordinadores responsables de los proyectos de investigación de LA RED: Sistemas nacionales de atención, prevención y mitigación de desastres en América Latina y Materiales de capacitación para la prevención y manejo de desastres en el desarrollo local. Ha publicado artículos en libros y revistas especializadas en el tema de desastres y es actualmente uno de los editores de la revista de LA RED *Desastres & Sociedad*.

Andrew Maskrey es urbanista y planificador. Estudió en la Universidad de Manchester y se especializó en mitigación de desastres, vivienda y planificación local y regional. Desde 1979 viene trabajando para varias agencias de desarrollo gubernamentales y no gubernamentales, como el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR), y el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES), el cual fundó en 1983. Es coordinador general de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) desde 1992. Desde 1987 hasta abril de 1994 fue director de la oficina de Perú de Intermediate Technology Development Group (ITDG), y desde entonces es el Asesor Internacional de Comunicaciones. Entre los varios artículos, capítulos de libros y libros publicados están: *El manejo popular de los desastres naturales: Estudios de vulnerabilidad y mitigación* (1989), y *Los Desastres No Son Naturales* (1993).

Fernando Ramírez Gómez es sociólogo. Realizó estudios de maestría en La Universidad de París VIII. Ha trabajado en diferentes instituciones realizando investigaciones y consultorías sobre temas como población, desarrollo y desastres para el Gobierno Colombiano e instituciones internacionales como Naciones Unidas. Actualmente se desempeña como consultor de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Tiene entre sus publicaciones: "Algunas anotaciones sobre el trabajo independiente en Colombia", en: *Lecturas sobre Empleo* (1987), y *Asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, elementos para una política* (1991).

Andrés Velásquez es ingeniero geólogo graduado en la Universidad Nacional Seccional de Medellín (1984). Ha sido investigador asociado del Observatorio Sismológico de Sur Occidente (OSSO) y actualmente es su director. Es profesor asistente de la Universidad del Valle desde 1988 y es miembro fundador de LA RED. Participó en los planes de desarrollo de Medellín, Manizales, Pereira, y Cali (1983-1992), hizo estudios posterremoto de los sismos de 1991 (Chocó) y 1992 (Urabá). Es también miembro de comités locales y regionales para la prevención de desastres y de comisiones asesoras del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Ha dado conferencias y ha sido coorganizador de seminarios y talleres de mitigación de riesgos en Colombia y otros países en América Latina. Tiene varias publicaciones en las áreas de desastres históricos, planes de prevención de desastres, zonificaciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgos. Ha participado en actividades de mitigación de riesgos con comunidades urbanas y rurales, con sectores gubernamentales y no gubernamentales e instituciones de socorro y comunicadores.

Prólogo

Cruzando las fronteras de la expansión centrifugal del desarrollo moderno, más allá de las cabeceras de las carreteras de penetración, donde los campos de cultivo empiezan a extinguirse entre los últimos reductos de selva virgen, entramos en los paradigmas de la lluvia. El tiempo se estira sigilosamente, se fragmenta y se recompone en nuevas mutaciones que escapan al tiempo lineal del modernismo. Empieza a llover en las selvas de la Amazonia peruana, del Caribe costarricense y panameño y del Pacífico colombiano. Llueve en la oscuridad de la medianoche, abrigando con su manto a los amantes retozando en el sudor de lechos impregnados de humedad. Caen aguaceros en las tardes invernales para disipar momentáneamente el color sofocante del mediodía. El bosque se vuelve fantasmal tras las cortinas de llovizna de la madrugada. La tierra en trance se ve reflejada en el arco de un cielo cargado de nubes.

Cruzando las fronteras menos visibles pero más tenaces del imaginario formal del desarrollo, dejamos atrás también las certezas virtuales de los datos demográficos y económicos censales, los organigramas alucinantes de la institucionalidad formal y de los sistemas, los inmensos espacios verdes y vacíos de los mapas, las realidades alternativas del modernismo. Entramos en regiones en donde el pasado y el futuro aún están por imaginar y sólo queda el presente, tan fresco y real como la lluvia. Los pueblos se autoajustan a los ritmos de la naturaleza como si fueran nómadas balseros, de inundación en inundación y de diluvio en diluvio. La cartografía es viva, dinámica y multivariable como la naturaleza misma. Las mentalidades académicas y los esquemas prefigurados se estrellan allí contra dinámicas simples y persistentes que no encuadran en escuelas. El territorio vegetal, acuático y pluricultural se autoajusta frente a cada cambio. Se puede especular que las dinámicas combinadas de deslizamientos, inundaciones, pueblos y animales nómadas, del sol y de la lluvia, conducen a la enorme variedad y endemismo de especies, a estrategias de cambios rápidos y adaptaciones silenciosas.

Regiones pobladas por pueblos, culturas, lenguas y racionalidades con historias y dramas ancestrales, contados y tejidos desde los fragmentos de sueños y aspiraciones de futuro que cada individuo, cada familia y cada comunidad llevan consigo. Allí, donde los archivos formales han seguido el mismo camino de las ramas de los árboles, reincorporándose de desastre en desastre a la hojarasca nutricia, allí donde desde la ingenua mirada de las instituciones sólo existe el vacío, la memoria se transmite a través del lenguaje con palabras fuertes o suaves pero precisas, en una imbricada red de saberes amerindios, africanos y mestizos. Indígenas, cimarrones, mulatos, mestizos y andinos todos en pos de inventar una versión creíble del futuro con base en fragmentos de visiones y sueños premodernos, modernos y posmodernos, desconstruyéndose y reconstruyéndose en una danza sin fin. Pueblos y etnias, bandidos y guerrilleros, burócratas y oportunistas, industriales y constructores, con dólares, aviones y lluvia, siempre mucha lluvia, y esos millones de tonos de verde engullidores de todo. Esos verdes que se ven surgir arremolinados sobre las obras del hombre. Piezas de un rompecabezas aún por armar cuya clave se ha olvidado o quizás nunca existió. Sí, los espacios verdes de los mapas no son tan vacíos como parecen: también ahí se trabaja, se come, se ama y se muere. En los paradigmas de la lluvia también tiembla la tierra. Nadie recuerda, pero tiembla y siempre ha temblado.

Con los ojos en horizontes lejanos, con la memoria del caucho, del banano, del oro y del platino, las culturas de los paradigmas hierven y se recrean con saltos transatlánticos desde África y Europa, de venida, y desde el Amazonas, el Chocó y Limón, en regresos. En estos "territorios vacíos" los aventureros de El Dorado primero y luego los de la quina, los del banano, los del algodón, los del caucho, los de las maderas finas y ahora los de la coca y del turismo de aventura, o los más recientes de la industria genética, han dominado la escena con la imposición de modelos de enriquecimiento rápido. Por las vías de penetración terrestres, fluviales, aéreas y marítimas, siempre ha fluido la historia. Ha procesado, desensamblado y reinventado a través de miles de pequeños pueblos y ciudades un sistema selva-urbano vivo, siempre en flujo, ¡provisional para toda la vida! Ciudades absurdas fundadas por los españoles, por motivos olvidados, pueblos de fugitivos de la Colonia, aldeas de indígenas, enclaves construidos por comerciantes aventureros buscando una riqueza ilusoria. Ciudades y pueblos que viven, mueren y a veces perduran. Las curvas sinuosas de los ríos se ven cruzadas por las líneas rectas de las carreteras. Los caseríos de bahareque, de quincha y de madera se convierten de la noche a la mañana en pueblos de adobe, de ladrillo y de cemento. Los bosques se tumban, tanto por ricos quienes se vuelven más ricos, como por pobres quienes se vuelven más pobres. Los pueblos se mudan de lugar en lugar arrastrados como hojarasca por los remolinos de los "boom" y los remansos de las resacas económicas que los siguen. Tiempos e historias ajenas que entran por las ventanas de la lluvia y terminan re proyectándose en direcciones nunca pensadas o imaginadas.

Pero la memoria persiste.

Desde la otra ribera de la frontera llega el imaginario formal del desarrollo con sus proyectos de infraestructura, sus paquetes de crédito agrícola, sus sistemas de comercialización y su propia versión de la institucionalidad. En nombre de la eficiencia, la productividad y la modernidad intenta imponerse, trata de convertir a las curvas e infinitas dimensiones fractuales de esa selva biológica y humana en un organigrama cuadrado, estático y finito. Cruzada fútil e ilusoria del modernismo. Como cualquiera de las cruzadas anteriores termina siendo absorbido, incorporado, estirado y reprocesado por la diversidad. La idea moderna de permanencia sólo logra imponerse en los enclaves urbanos, pero aún allí mismo, a la orilla del río, del mar, o sobre el filo de una montaña hasta donde conduce un camino de bejucos y de arcilla, los cartógrafos empiezan a alucinar y el mapa de cada año varía según la hierba crezca, los caseríos se trasladen o los ríos cambien de curso porque encontraron un camino más expedito hacia su destino.

En los Terremotos en el Trópico Húmedo el desastre parece, entonces, un concepto poco aplicable, excepto si se le mira desde la óptica urbana de universidades, escuelas, instituciones y Estado. La palabra pareciera esconder un signo de piedad o tal vez de moral occidental, con algo de contenido religioso. Por ello, bien vale la pena utilizarla en su sentido original: desarreglo en los astros.

El tiempo, sin embargo, no se detiene. Cada borrachera desenfrenada y cada resaca posterior deja huellas que cuando menos se espera hacen crisis. Cuando se juzgan desde la distancia en el tiempo, cada momento histórico de bonanzas fulgura con rayos multicolores de savia derramada, de amarillas aguas cinceladas, de riquezas momentáneas y de largas sombras de pobreza; de

hombres y mujeres haciendo el diario en entornos cada vez más vulnerables, y de bermejos goterones de sangre que acaso sólo la lluvia puede lavar.

Y la memoria persiste. Las crisis momentáneas expresadas en la agonía de un árbol caído, en la lenta muerte de un riachuelo que se seca, empiezan a configurar en la diversidad los contornos apenas visibles de una crisis mayor. El asalto a las selvas, entre cuyas piernas fluye la vida, sigue implacable. Se seca el velo de su sexo y se pierde la capacidad de autoajuste, la de recrear permanentemente la diversidad. Las lluvias se vuelven neuróticas y sequías feroces empiezan a alternar con inundaciones y avalanchas de lodo. En el espejismo de las albas diáfanas de la montaña se instala la violencia del tiempo. Las certezas del presente vivido son remplazadas por un futuro cada vez menos cierto y por las nostalgias de un pasado que recién empieza a delinearse.

Los astros se desarreglan. Cuando vuelve a temblar la tierra el imaginario formal del desarrollo se mira en el espejo y se disgusta de sí mismo. Dis astrum. La tierra en orgasmo. El tiempo se comprime y por unos instantes, en medio de la vibrante lujuria del suelo, del agua, de la selva, se detiene. Es un momento de trance: hechos y realidades propios y ajenos y todas las huellas acumuladas del pasado coexisten en un presente de segundos. Fugacidad percibida como única y propia por cada individuo, cada familia, cada comunidad: drama de cada ser vivo. Instante decisivo de disolución en el cual, sin aviso, todos los caminos se abren ante futuros inciertos.

El desarrollo se manifiesta: sueña con su propio desastre hecho realidad, lo concibe como la oportunidad para entrar en acción con toda la parafernalia capaz de redimir los territorios vacíos de los mapas, de vincularlos al progreso. De ocuparlos con sus propias lógicas e intereses.

Sigue cayendo la lluvia.

Temblores en el bosque. Dis astrum que ocurrió una noche oscura y estrellada del 29 de mayo de 1990 en el Alto Mayo, región de la Amazonia peruana. Dis astrum que ocurrió en otra noche estrellada en la misma región once meses después, el 4 de abril de 1991. Dis astrum que ocurrió dos semanas después una tarde del 22 de abril en el Caribe costarricense de Limón. Dis astrum que ocurrió el 17 y 18 de octubre de 1992 en la zona del Atrato Medio en el Chocó colombiano. Miles de dis astrum individuales, fractuales de tres dis astrum regionales. Tres dis astrum regionales fractuales de un dis astrum común a toda esa humanidad que habita los paradigmas de la lluvia de América Latina.

Miles de disastrum, tres disastrum o un solo disastrum. Miles de preguntas por hacer y por contestar.

Con el acontecimiento de lo acontecido la vida se recoge para reiniciar su pulsar. Sepultados los muertos y recogidas las pertenencias de los escombros la crisis manifiesta su otra cara. El orgasmo siempre ha sido disolvente pero también creador. Se reinician las actividades cotidianas de la vida. Los fragmentos de un mundo en caos empiezan a fluir por cauces inciertos, entre jóvenes y húmedas arenas movedizas. Empiezan a tejerse los primeros entramados de la reconstrucción: brotan la vida y el amor perennes como la mala hierba. Desde los imaginarios y racionalidades de los cuales se dispone se empieza a imaginar y, sincrónicamente, a crear, con las

oportunidades otorgadas por ancestrales relaciones con los objetos del entorno, con el medio ambiente, parte y todo de la vida en los paradigmas. Desde el propio sueño duro y real del desastre nacen historias nuevas como los riachuelos en la diversidad de la selva.

La memoria persiste.

Pero los paradigmas de las lluvias no son islas. Al otro lado de las fronteras invisibles del desarrollo también llegan las noticias de los di astrum. Sólo que a la distancia real y también imaginaria de los centros de poder no se registran los dramas de cada ser; no se percibe la fractura del tiempo en pleno orgasmo, ni se da cuenta de cómo, después de su breve momento de trance, la historia no se detiene y empieza a fluir otra vez por canales indefinidos.

En esa otra ribera, en las realidades alternativas de los manuales de preparativos y de atención de emergencias, los di astrum son leídos a través de un imaginario ya escrito y consagrado. Las respuestas existen antes de que se formulen las preguntas. Se imaginan edificios colapsados, bomberos en batas anaranjadas y enfermeras en batas blancas, catástrofes cuyos muertos se calculan en miles y cuyas pérdidas en millones. Eventos anormales y catastróficos que requieren una atención muy especializada. Aviones con cargamentos de alimentos para ciudades que no producen que comer. Oficinas técnicas llenas de arquitectos e ingenieros especializados. Organigramas llenos de comités de preparativos y defensa. En la otra ribera basta un movimiento de los redes de sismógrafos para dar contenidos precisos a esquemas de respuesta y reconstrucción consagrados y oficializados en normas y leyes.

Los desastres del Alto Mayo, Limón y Chocó, sin embargo, no caben en el guión ya escrito de una obra de teatro lista para poner en escena. Los di astrum en los Terremotos en el Trópico Húmedo sorprenden y desafían a las visiones ciegas, a los imaginarios sin imaginación. Los movimientos de los sismógrafos no dan señas ni claves de cómo dar contenido a esos inmensos espacios verdes y vacíos de los mapas, a los remolinos y remansos humanos que se encuentran allí. ¿Cómo saber cuántos murieron si nunca se supo cuántos vivían? ¿Cómo saber qué se destruyó si nunca se supo qué se construyó? ¿Cómo encontrar a pueblos que figuran en los datos censales pero que al buscarlos desaparecen como fugitivos en una geografía incierta y nunca definida? ¿Cómo descubrir quién es quién en una tierra de nadie? Un olor intenso a hierba de monte ofusca las cabezas acostumbradas a las seguridades de un mundo con contornos familiares y conocidos. Ocurren los di astrum en los paradigmas de la lluvia y los ciegos recién voltean la cabeza y miran de espaldas.

Sorpresas escondidas en una hojarasca humana y biológica que los ciegos miran sin ver. No ven las huellas de sangre, como tampoco escuchan las quejas de cuerpos estragados por los efectos acumulativos de borracheras y resacas. No prestaron atención a los muertos cuando empezaban a presentar los primeros síntomas del mal. Y no pensaban que el remedio, aplicando el imaginario formal del desarrollo, podría ser igual o tal vez peor que la enfermedad. Sorpresas para los que no ven el bosque por los árboles, para los que no ven los árboles, obnubilados por el verde vacío de los bosques y de los mapas. Sorpresas que seguirán ocurriendo en la medida en que la lluvia siga siendo un paradigma para los ojos que no ven y para los corazones que no sienten.

Con las herramientas formales de los manuales no se registran los miles de desastres que ocurren en los paradigmas de la lluvia sino que se imagina, desde el guión, un sólo desastre que nunca ocurrió. Se levantan instrumentos y esquemas de intervención y se crean organismos especializados y comisiones para llevarlos (literalmente) a la realidad. Pero la nueva cruzada de someter a las curvas y fractuales de la selva a lo lineal, lo plano y lo finito nunca llega a su destino porque ese destino no existe y nunca existió más que en las puestas en escena de los manuales.

Desde la doble óptica del poblador y del paisaje bajo las lianas y la fronda, y desde la lluvia en las oquedades de motosierras del bosque, realmente no se encuentra nunca al desastre formalmente imaginado sino al sin fin de *dis astrum* reales.

Los instrumentos y esquemas de intervención de la cruzada chocan en su propio espejo el cual se rompe en mil pedazos. Algunas de sus astillas son desechadas y se cubren por la hojarasca dejando ni rastro breve de su intranscendente existencia. Otros, sin embargo, son recogidos y refundidos por los pueblos y comunidades con fragmentos de su pasado y aspiraciones de su futuro, como quienes buscan en los escombros de la crisis las herramientas para su propia reconstrucción. Pronto, las astillas se prostituyen, fornicando y recreando nuevos instrumentos que se adecúan a las curvas fractuales de la selva.

Los paradigmas de la lluvia siguen mutando hasta el próximo *dis astrum*.

Desde las diversas perspectivas de la investigación social sobre los desastres en América Latina, los *dis astrum* en los Terremotos en el Trópico Húmedo nos significan un reto. Reto, porque son sintomáticos de cuantos más *dis astrum* que ocurrirán en el futuro: son parte de los típicos desastres de América Latina. Reto, porque no han sido incorporados en los esquemas de prevención y manejo de desastres para los cuales se trata de eventos sorpresivos. Reto, porque estos mismos esquemas se han visto rebasados por ellos. Reto, porque de ellos también se puede aprender para hacer más real y menos virtual el imaginario de los desastres del cual todos nos alimentamos. Reto, por último, porque investigarlos significa un desafío conceptual, significa el abandono de esquemas nacionales e internacionales completamente establecidos, porque se trata de empezar a captar con los medios a nuestro alcance esa realidad tan variada, compleja y dinámica que hemos llamado paradigmas de la lluvia.

¿Cómo aproximarnos al enredijo de procesos naturales, económicos, institucionales y culturales que apenas si captamos con intenciones de investigación? ¿Cómo urgar en lo desconocido? ¿Cómo pretender explorar lo que pasa bajo el follaje de los bosques húmedos y calientes donde la vida viva está gobernada por sutilezas y fuerzas que sumadas nos anticipan lo descomunal de otras realidades? Quizás sólo exploremos la superficie de actores institucionales y comunitarios. Así, adentrándonos en lo desconocido, Terremotos en el Trópico Húmedo es más una incitación a despejar algunas de las ramas de la fronda, a deslizarse entre troncos y bejucos cubiertos por la lama del tiempo, entre gritos de micos y guacamayas, hasta tocar el inestable piso de hojarasca que se sobrepone a la tierra. Empezamos a pisar territorios desconocidos, frágiles y fieros, con la abrumadora certeza de poder estar perdidos, acaso acompañados solamente de una brújula enloquecida que puede conducirnos a cualquier destino. Pero también con la certeza de que esos

otros, los paradigmas plenamente establecidos de la prevención y atención de desastres, empiezan a deshacerse bajo la lluvia.

DESASTRE: A las 9:34 de la noche del martes 29 de mayo de 1990 tembló en el Alto Mayo, en la Amazonia del Perú. Una población total de 155,000 habitantes en un área de 8,667 km² se vio sorprendida por un sismo de 6.0 en la escala de Richter, que afectó sobre todo a las provincias de Rioja y Moyobamba en la Región San Martín.

DESASTRE: El 4 de abril de 1991, a sólo once meses del anterior, un sismo de 6.2 en la escala de Richter volvió a afectar a la misma región golpeando a las pocas localidades que no habían sufrido el impacto del anterior.

DESASTRE: Pocos días después el 22 de abril de 1991, a las 3:57 p.m., la provincia de Limón en la costa caribeña de Costa Rica y el noroccidente panameño, fueron severamente afectados por el impacto de un sismo de 7.2 grados en la escala de Richter, cuyo epicentro se ubicó en el Valle del Río Telire, 40 Km., al sur de la ciudad de Limón. El terremoto fue el más intenso y dañino sufrido en los países durante el presente siglo, alcanzando intensidades de hasta IX en la Escala de Mercalli Modificada, y haciendo sentir sus repercusiones desorganizadoras en un área de 9,000 km², con una población de unas 200,000 personas. Durante el mes de agosto la misma región fue seriamente afectada por las peores inundaciones sufridas en las últimas décadas.

DESASTRE: Los días 17 y 18 de octubre de 1992 ocurrieron dos sismos con magnitudes calculadas en 6.6 y 7.2 en la escala de Richter, respectivamente, que afectaron a una amplia zona de los departamentos de Chocó y Antioquia en el noroccidente colombiano y generaron daños concentrados en cuanto a amplitud e intensidad relativas en la zona del Atrato Medio, (separada por la cartografía virtual y por hechos institucionales entre ambos departamentos). Los sismos produjeron un profundo impacto sobre el medio ambiente, la infraestructura, los medios y modos de producción y sobre una serie de centros poblados de diferentes jerarquías urbanas. En conjunto, se presentaron daños significativos en 33 municipios, correspondiendo 30 al Departamento de Antioquia y 3 al Departamento del Chocó). Los sismos mayores fueron seguidos por centenares de réplicas, algunas de las cuales continuaron generando daños.

Tres DESASTRES en tres países en tres años. Tres regiones en tres cuencas hidrográficas distintas. Tres procesos de respuesta institucional y de manejos de desastre ensayados e interpretados por tres despliegues de información periodística. Tres DESASTRES que fueron tres sorpresas tanto para las poblaciones regionales como para los organismos nacionales e internacionales encargados de la prevención y manejo de desastres. Tres DESASTRES pero tras de ellos una serie de paradojas y paradigmas comunes que hay que desentrañar.

Andrés Velásquez y Andrew Maskrey

Lima, febrero de 1996

Alto Mayo (Perú), Limón (Costa Rica) y Atrato Medio (Colombia): Bases para una investigación comparativa

Andrew Maskrey y Allan Lavell

A las 9:34 de la noche del martes 29 de mayo de 1990 la población del Alto Mayo, en el nororiente de la Amazonía Peruana, se vio sorprendida por un sismo de 6.0 en la escala de Richter. Los efectos destructores de este sismo fueron sentidos por una población total de 139,670 habitantes en una área aproximada de 8,667 km², sobre todo, en las provincias de Rioja y Moyobamba en la Región San Martín.

El 4 de abril de 1991, a sólo once meses del anterior, un sismo de 6.2 en la escala de Richter volvió a afectar a la misma región golpeando a las pocas localidades que no habían sufrido el impacto del anterior.

Pocos días después, el 22 de abril de 1991 a las 3:57 p.m., la provincia de Limón en la costa caribeña de Costa Rica y la zona de Turrialba, provincia de Cartago, fueron severamente afectadas por un sismo de 7.4 grados en la escala de Richter, cuyo epicentro se ubicó en el Valle del Río Telire, 40 Km. al sur de la ciudad de Limón. Este terremoto –el más intenso y dañino sufrido en el país durante el presente siglo– alcanzó intensidades de hasta IX en la Escala de Mercalli modificada, e hizo sentir sus repercusiones desorganizadoras a una población total de unas 200,000 personas en una área de 9,000 Km. En agosto de ese mismo año la misma región fue seriamente afectada por las peores inundaciones sufridas en décadas.

Los días 17 y 18 de octubre de 1992 ocurrieron dos sismos con magnitudes calculadas en 6.6 y 7.2 en la escala de Richter, respectivamente, que afectaron a una amplia zona de los departamentos de Chocó y Antioquía en el noroccidente de Colombia y generaron daños concentrados en su amplitud y en su intensidad relativa en la zona del Atrato Medio, (compartida por ambos departamentos). Estos fenómenos fueron seguidos por centenares de réplicas, muchas de las cuales fueron sentidas por la población. Los sismos produjeron un profundo impacto sobre el medio ambiente, la infraestructura, los medios y modos de producción y sobre una serie de centros poblados de diferentes jerarquías urbanas. En conjunto, se presentaron daños significativos en 33 municipios, correspondiendo 30 al Departamento de Antioquia y 3 al Departamento del Chocó en las regiones del Atrato Medio, Urabá y el occidente Antioqueño.

El objetivo global de este libro es presentar un análisis de las formas de respuesta institucional y organizativa desplegadas para enfrentar estos tres desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, tanto en la fase de crisis o emergencia como en las fases de rehabilitación y reconstrucción. El enfoque central de esta investigación comparativa de la gestión¹ de un desastre

¹ En el libro en su conjunto, hemos utilizado "gestión de desastres" como un término genérico referido al conjunto de actividades llamadas prevención, mitigación, reparación, atención, etc. Con él nos referimos también tanto a actividades realizadas con anterioridad a la ocurrencia de un desastre, como a aquellas realizadas durante o después

es el análisis de las formas de organización y respuesta de una amplia gama de instituciones – tanto internacionales y gubernamentales– como las propias de la llamada sociedad civil (organizaciones no gubernamentales -ONGs-, iglesias, sindicatos, organizaciones de base, etc.). En particular, se analiza los procesos complejos de interrelación entre todas estos niveles organizativos, tejidos en el tiempo y el espacio, en torno a la gestión de los tres desastres. En base a la investigación de los aciertos y desaciertos manifiestos en la gestión de los desastres, los resultados concretos de los procesos de atención a las emergencias y de reconstrucción, y a las lecciones que se pueden extraer de estos procesos organizativos complejos, se ofrece un análisis que espera ser de suma utilidad para identificar modelos organizacionales, sistemas administrativos, estrategias e instrumentos más apropiados para la gestión de desastres futuros de este tipo en contextos similares de América Latina.

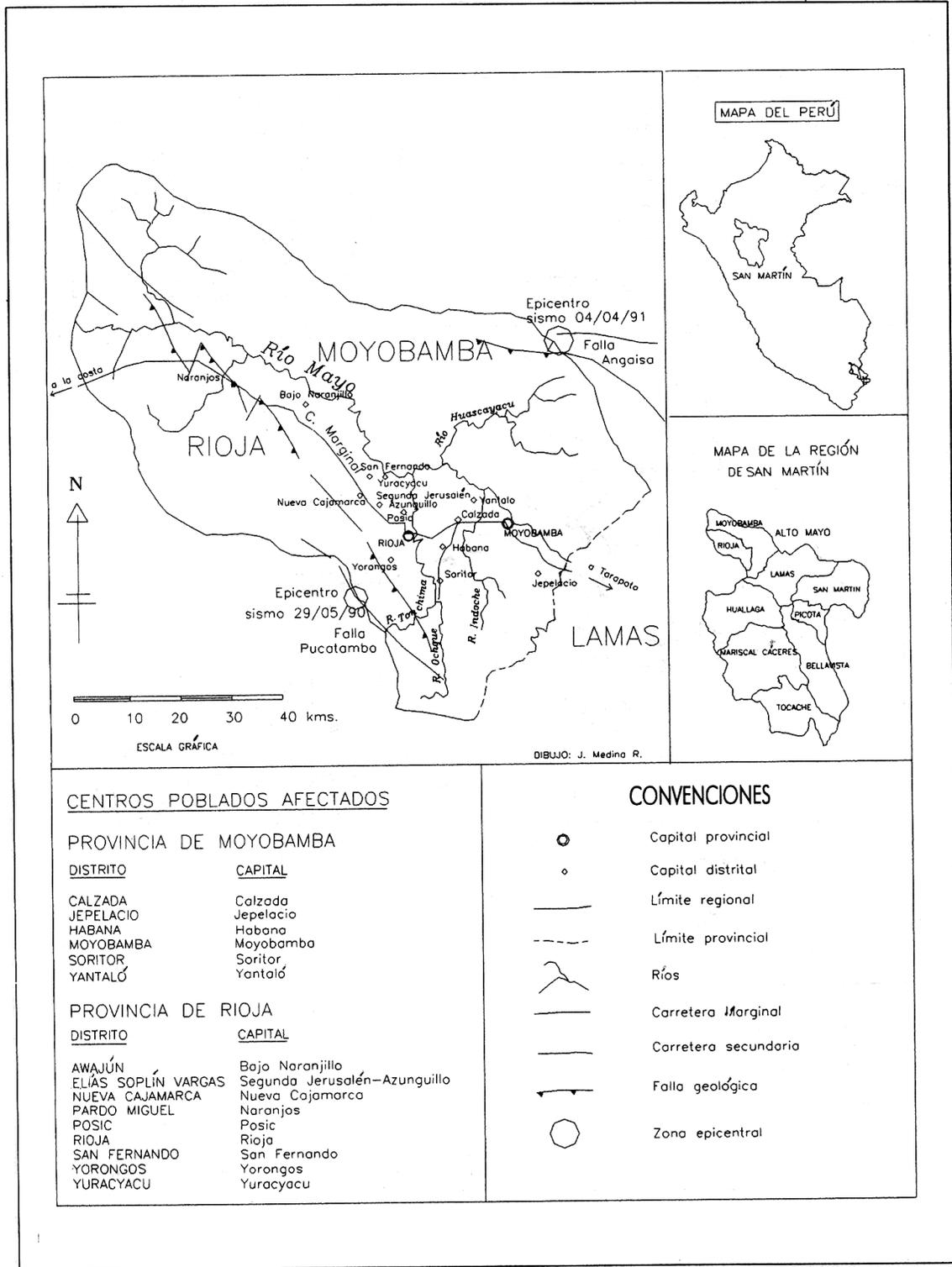
Los procesos de gestión de estos tres desastres tienen una serie de características peculiares y hasta ahora poco estudiadas, que los hace sumamente relevantes para una investigación comparativa, a criterio de la Red Latinoamericana de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (véase LA RED, 1993).

Entre los objetivos de LA RED está el potenciar el uso de los escasos recursos humanos disponibles para la investigación social sobre los desastres en la región y promover relevantes estudios internacionales y comparativos sobre las diversas problemáticas que encierra el estudio social de los mismos. La investigación que dio origen a este libro y sus resultados se ubican dentro de una área de preocupación poco desarrollada en América Latina, donde se ha presentado un número muy reducido de análisis de la gestión de los numerosos desastres que han afectado al subcontinente en el curso de las últimas décadas.

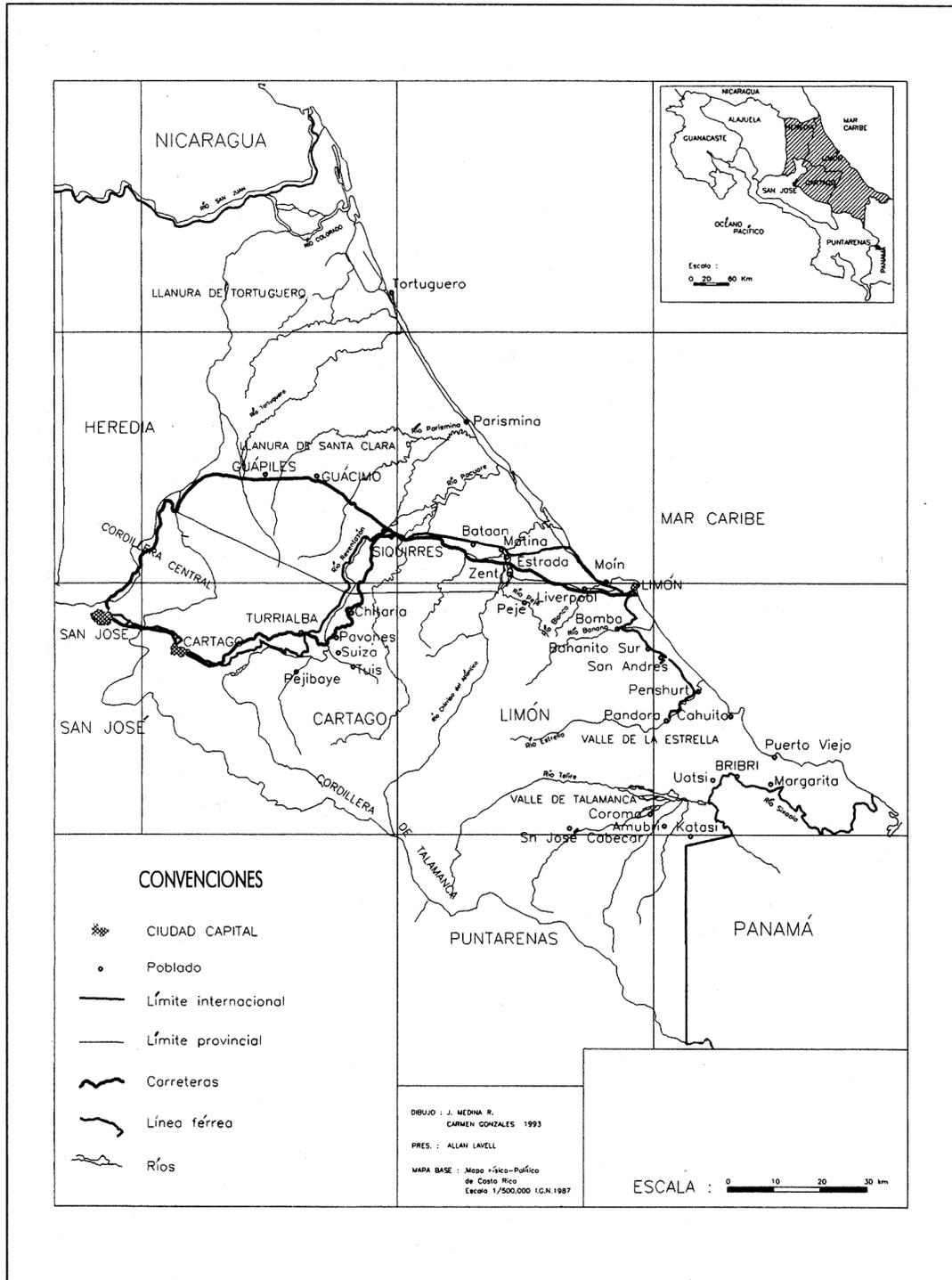
Un número importante de los pocos estudios acerca de la gestión de los desastres realizados hasta la fecha han sido llevados a cabo por investigadores norteamericanos o europeos. Un número relativamente pequeño de éstos ha tomado una visión global de la problemática, incorporando las fases de emergencia y recuperación/reconstrucción (véase p.e. Comfort, 1989 y 1991; Bolton, 1989; y Olson y Olson, 1977). Otros se han concentrado en la fase de crisis/emergencia (véase Aguirre, 1992; Bommer, 1985; Bommer y Ledbetter, 1987) y, el mayor número ha enfatizado en diversos aspectos particulares o globales del proceso de reconstrucción (véase Ojeda, 1982; Bates y otros, 1982; Snarr y Brown, 1979; Kreimer, 1978; Smith, 1986). Solamente en los casos del estudio de Oliver-Smith (1986) y de Bates y otros (1982) se ha dado una perspectiva y un análisis temporalmente extendido.

de éstos. Reconocemos que en este sentido el término "manejo de desastres" tiene un uso más difundido y aceptado en la literatura en español. Sin embargo, puesto que la frase proviene de la expresión en inglés "disaster management" creemos que gestión de desastres es una interpretación acertada y fiel al sentido original en inglés.

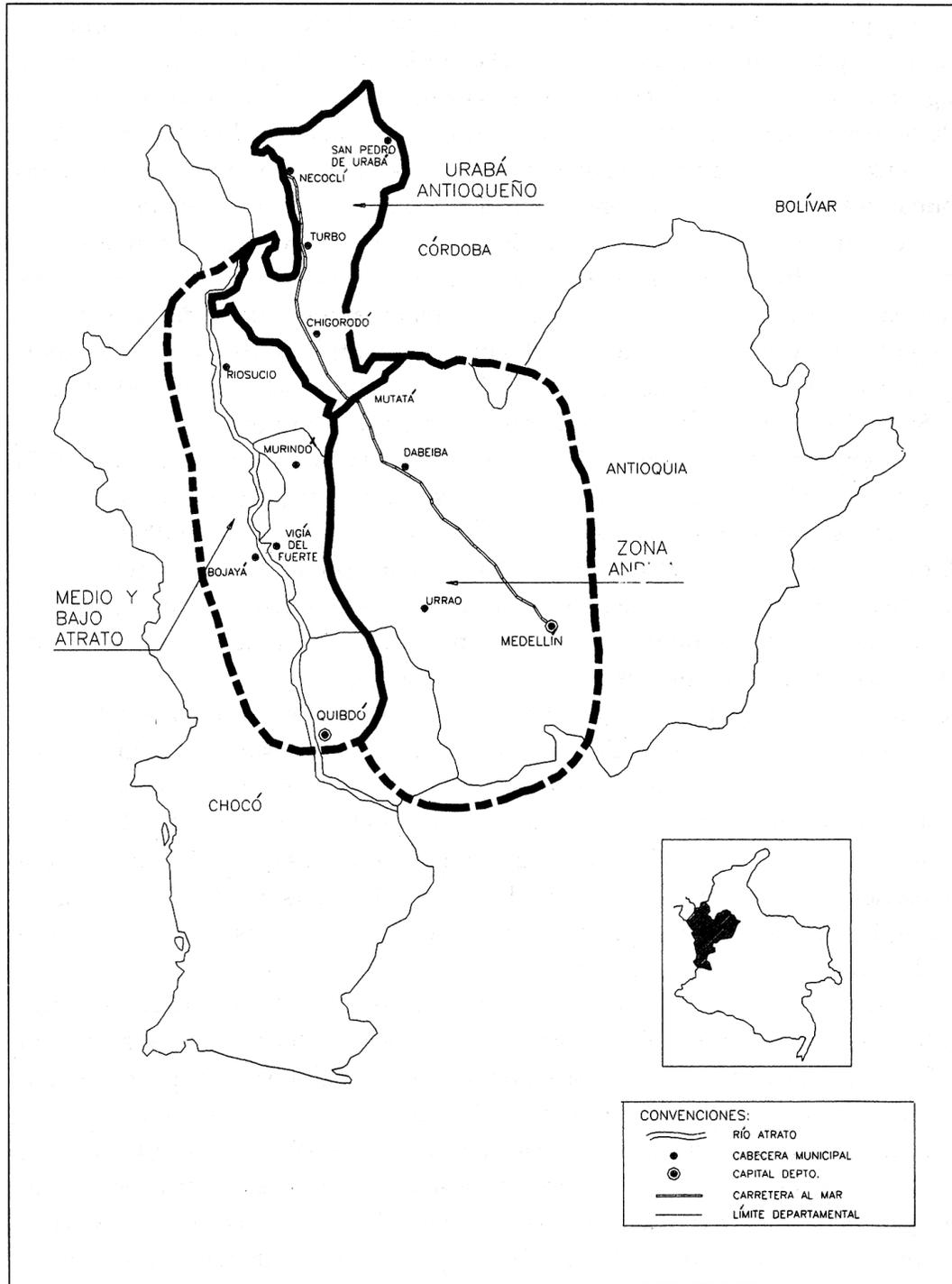
MAPA 1
MAPA DE UBICACIÓN DEL ALTO MAYO



MAPA 2
MAPA DE UBICACIÓN DE LIMÓN



MAPA 3
MAPA DE UBICACIÓN DEL ATRATO MEDIO



Otra característica de la mayoría de los estudios realizados sobre los procesos de gestión, que tiene relevancia en cuanto a la metodología utilizada en el presente, se refiere, en general, a la falta de una ubicación clara del análisis de las formas de respuesta institucional a los desastres, dentro del marco de las características sociales, étnicas, económicas, políticas, culturales y organizacionales de las sociedades afectadas. Un resultado de esto es que el análisis de la gestión de desastres que se ha hecho capta la esencia de las respuestas y actividades emprendidas, pero ignora, en gran parte, los condicionantes históricos y estructurales de estas respuestas, arraigados en sí en las sociedades afectadas.

Por otra parte, es menester enfatizar que la mayoría de los estudios sociales sobre gestión de desastres realizados en América Latina hasta la fecha se han referido a catástrofes de gran escala ocurridos en regiones de importancia política o económica (por ejemplo, ciudad de México, 1985) o que han causado gran número de muertos (por ejemplo, Ancash, Perú, 1970; Armero, Colombia, 1985). A menudo, son desastres asociados a fenómenos naturales espectaculares y de ocurrencia eventual (como la erupción del Volcán del Ruiz en 1985 o el Fenómeno del Niño de 1982 y 1983) los que captan la atención tanto de los medios de comunicación como de aquellos organismos internacionales² que intervienen en la gestión de los desastres a través de la ayuda humanitaria o de otros mecanismos.

A diferencia de los estudios sociales mencionados, la presente investigación pretende incorporar en un solo esquema analítico el papel del conjunto de los actores sociales en las diferentes fases temporales de los procesos de emergencia y reconstrucción. En la gestión de los tres desastres intervienen un conjunto de actores: comunidades locales y sus organizaciones, gobiernos municipales y regionales, ONGs e iglesias, sistemas nacionales de prevención y atención de desastres y organismos nacionales³ que los encabezan, además de organismos internacionales con ciertas características. Por otro lado, la investigación parte de un análisis de la evolución de los factores causales de los desastres, entre los que se destacan los procesos de acumulación de vulnerabilidades en las regiones donde ocurrieron los desastres como parte de las historias de conformación regional. La investigación analiza, además, desastres que, a pesar de no causar pérdidas humanas o económicas catastróficas, son tal vez más representativos del "desastre típico" que afecta a América Latina año a año: caracterizados por amenazas que tienen un impacto extensivo en poblaciones aisladas cuya economía se basa mayormente en la subsistencia o en actividades informales.

² En el contexto de este libro utilizamos el término organismo internacional para referirnos a las diferentes organizaciones e instituciones internacionales, de carácter bilateral, multilateral y privado, que tienen entre sus programas y líneas de trabajo la gestión de los desastres. Consideramos entonces: organismo bilaterales, que otorgan financiamiento a los gobiernos nacionales; organismo multilaterales, que brindan ayuda humanitaria; y, otros, que se especializan en capacitación, asesoría técnica, investigación científica, etc.

³ Con la palabra "organismo nacional" nos referimos al Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú, la Comisión Nacional de emergencias de Costa Rica y la dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia. En el contexto de este libro utilizaremos este término para referirnos a éstos y los organismos similares que existen en los demás países de América Latina.

En la investigación se adopta la hipótesis básica de que las formas, contenidos y resultados particulares de los procesos de gestión de los desastres están precondicionados por la estructura y la coyuntura de la sociedad afectada y que estos procesos tienen un carácter esencialmente político. Así, en consonancia con la idea de que el impacto particular de una amenaza física se relaciona con las vulnerabilidades y capacidades sociales existentes de una sociedad particular, también las respuestas organizadas o espontáneas, sus formas y sus resultados no pueden apartarse o analizarse fuera de una consideración de los condicionantes estructurales y coyunturales de esa sociedad. La sorpresa que generaron los tres desastres, el desconocimiento de su causalidad, las interpretaciones que se dieron a su impacto y las formas y procesos de gestión de los desastres tienen que analizarse en el contexto de estas condicionantes. En consecuencia, los modelos organizativos relevantes para enfrentar las emergencias y la posterior reconstrucción y desarrollo deben ubicarse o buscarse tomando en consideración la tipología social, económica, cultural e institucional de cada región. Modelos únicos de gestión de desastre son imposibles de diseñar, aun cuando ciertas normas básicas de organización y participación puedan identificarse.

Por lo dicho anteriormente, no está demás insistir en que el análisis aquí presentado intenta contribuir al creciente número de estudios sobre desastres en América Latina que adoptan un enfoque social, y se fundamenta en la noción de que los desastres son esencialmente sociales y no naturales. De tal manera se pretende, además, contrarrestar el énfasis dominante puesto en los desastres hasta la fecha, que ha insistido en sus aspectos físicos y en las respuestas ingenieriles/estructurales, divorciadas en gran parte de la sociedad en sí (véase Rogge, 1992). Felizmente, lo relativamente reciente de los desastres en estudio (1990, 1991 y 1992) ha permitido una reconstrucción documental y testimonial fidedigna de las formas, contenidos y resultados de los procesos de gestión. La "memoria" de los principales actores sociales involucrados en la gestión de los desastres no ha sido aún borrada o mayormente distanciada con el paso del tiempo.

Los tres desastres analizados ocurrieron en regiones que tienen una serie de aparentes similitudes en su ecología y en sus procesos de conformación social, económica y cultural. Alto Mayo, Limón y Atrato Medio son regiones clasificadas ecológicamente como trópico húmedo, que actualmente experimentan extensivos procesos de desbosque o deforestación, relacionados a veces con inapropiadas formas de ocupación del territorio para usos agrícolas. Son regiones de relativa baja densidad poblacional, con concentraciones urbanas de pequeño tamaño y una dispersión rural amplia. Son cultural o étnicamente distintas a las regiones centrales o más pobladas de sus respectivos países, con una extensiva migración poblacional de otras zonas. En Limón y Alto Mayo (y Urabá en Colombia) sus estructuras económicas contraponen sectores de monocultivo comercial de gran escala y sectores de pequeños productores o de subsistencia; mientras que en el Atrato Medio la producción comercial a gran escala está totalmente ausente.

Son, sobre todo, regiones históricamente "olvidadas" en los escenarios nacionales desde la perspectiva de la atención que les haya sido prestada en términos de inversiones y servicios públicos. A pesar de ese "olvido" histórico, las tres regiones tienen un valor estratégico para los gobiernos nacionales en cuanto a "zona de tránsito o de comunicación", relacionado con el movimiento de bienes agrícolas y/o industriales presentes o futuros y son escenarios recientes, presentes o futuros de planes de desarrollo, en base a la construcción de carreteras de penetración,

desarrollo agrícola comercial y explotación de la biodiversidad. Son, por lo tanto, regiones donde imperan procesos muy rápidos y a veces violentos de cambio, en términos demográficos, territoriales, económicos y culturales. Como resultado de estos procesos de cambio - políticamente, en cuanto a las luchas reivindicativas desarrolladas por pobladores, obreros y campesinos- las regiones han representado alguna vez un desafío para los gobiernos nacionales. Tanto el Alto Mayo como la región de Urabá en Colombia han sido escenarios de luchas armadas entre grupos subversivos y las fuerzas militares de ambos países en los últimos años.

En las tres regiones habían ocurrido sismos anteriores que, sin embargo, no desembocaron en desastres de una magnitud o impacto que trascendió el ámbito local o subregional. Su baja densidad poblacional, su relegación económica y política y su virtual incomunicación con las principales ciudades de sus respectivos países significó que aquellos desastres anteriores no revistieran mayor importancia a nivel nacional o internacional. Es recién con los procesos de acumulación de vulnerabilidades de las últimas décadas y con la presencia ya casi universal de los medios masivos de comunicación que los desastres en estas regiones se convierten en "problema" para los organismos nacionales e internacionales. Desde esta perspectiva, podríamos postular que los desastres analizados en este libro fueron "construidos" históricamente por los procesos de cambio económico, social, territorial y cultural que ocurrieron.

En contraposición, los desastres fueron considerados sorprendidos por los organismos nacionales e internacionales pertinentes, a pesar de la existencia de documentación oficial sobre su sismicidad. Este carácter "sorpresa" que se le atribuyó a los tres desastres resulta en parte del gran desconocimiento de los contextos donde ocurrieron. Nuestra investigación sirve para poner en relieve, tal vez por primera vez, una problemática nueva en el campo de gestión de desastres: la acumulación acelerada de vulnerabilidades en estas regiones y otras similares de América Latina. Aparentemente, estamos frente a un tipo de desastre que ocurriría con más frecuencia en América Latina en el futuro. Este tipo de desastre significa un nuevo reto tanto para la investigación como para la gestión de desastres en la región para los años que restan del Decenio Internacional de Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN).

Otro parámetro de los tres desastres investigados fue que, según los datos oficiales, no fueron de grandes o catastróficas proporciones. El bajo número relativo de muertos y heridos estuvo acompañado de pérdidas económicas de poca magnitud (en términos monetarios) en la infraestructura productiva y social (salvo en el caso de la infraestructura portuaria, bananera y petrolera de Limón). Esta caracterización del impacto de los desastres se debe sobre todo a la baja densidad poblacional de las regiones y al hecho de que en términos de infraestructura y economía formal no hubo mucho que destruir. Sin embargo, los tres desastres tuvieron un impacto extensivo con una severa desarticulación de las economías informales y de subsistencia en las regiones donde ocurrieron, además de impactos sociales y ecológicos. Este "otro" impacto no está resaltado adecuadamente en las cifras oficiales y demuestra la existencia de limitaciones y distorsiones en los métodos e indicadores que se utilizan actualmente para medir la magnitud de los desastres.

En la gestión de los tres desastres ocurridos intervinieron los organismos nacionales relevantes, encabezados por sistemas nacionales de prevención de desastres. Nuestro análisis comparativo

permite ilustrar los diferentes problemas de articulación horizontal y vertical que experimentaron estos sistemas al enfrentar la gestión de los desastres. En los tres desastres resultó sumamente difícil generar un marco institucional funcional a la gestión de los desastres, lo cual restó eficacia, eficiencia y relevancia a las acciones de todos los actores sociales que intervinieron. Es así como el análisis de la gestión de estos desastres permite vislumbrar los procesos políticos que imperan en estos casos y que paradójicamente tienden a desfavorecer a los sectores sociales, económicos y territoriales más vulnerables de las regiones.

Estas características de los desastres y sus procesos de gestión los hace aun más relevantes para los propósitos de esta investigación comparativa. Tal como se mencionó líneas arriba, este tipo de desastre no ha sido estudiado en forma sistemática y, menos aún, incorporado en los modelos y sistemas de instrumentos de gestión de desastres que se aplican en América Latina. Nuestro análisis permite ilustrar los encuentros y desencuentros que suceden cuando los imaginarios y sistemas de instrumentos de gestión de desastres, característicos de muchos de los actores que intervienen en este campo en América Latina (a saber, los organismos nacionales e internacionales relevantes), se aplican a lo que serían desastres típicos de América Latina. En este sentido, la investigación puede sentar las bases para informar sobre la generación de políticas más apropiadas de intervención, tanto a nivel de los organismos nacionales como de los internacionales.

El presente libro tiene varias partes: introducción general, un capítulo de elementos conceptuales para el estudio social de los desastres, los tres estudios de caso y un capítulo de conclusiones comparativas. En términos de su redacción, los estudios de caso no comparten una estructura común. Sin embargo, todos contemplan vertientes de análisis similares. En primer lugar, presentan las características de los desastres ocurridos y sus impactos físicos, sociales, económicos y espaciales; en segundo lugar, un análisis sumario de la conformación histórica de los escenarios donde se presentan los desastres, además de su actual conformación geográfica, demográfica, económica, social y organizativa; en tercer lugar, una cronología del período posdesastre, describiendo las acciones realizadas por los diferentes actores; y, en cuarto lugar, un análisis detallado del papel de cada uno de estos actores en la gestión de los desastres tanto en la fase de emergencia como en los procesos de reconstrucción.

Finalmente es menester reconocer que si bien esta investigación tiene un objetivo global común, en la redacción de los estudios de caso se puede apreciar las perspectivas propias de actores sociales que se acercaron a la investigación desde ubicaciones muy distintas.

En el caso del Alto Mayo, se trata de una ONG con un largo trabajo previo en la región donde ocurrió el desastre y con un íntimo conocimiento de la misma. Esta ONG fue responsable además de la formulación e implementación del proyecto de reconstrucción de vivienda más importante que se dio en la región después de los dos desastres ocurridos allí. En el caso del Atrato Medio, en contraste, se trata del organismo nacional responsable para la gestión de desastres en Colombia, que refleja una visión del desastre desde una perspectiva nacional. En el caso de Costa Rica, se trata de una institución académica que no tuvo una participación directa en la gestión del desastre como tal, lo que permite una visión más propiamente académica.

La diversidad y las diferentes perspectivas sociales de los equipos de investigación que intervinieron en el presente trabajo no resultó ser una desventaja ni tampoco condujo a desencuentros insalvables en el análisis comparativo de los tres desastres. Más bien, permitió que el análisis sea verdaderamente comparativo, partiendo no sólo de tres estudios de caso diferentes sino también de tres perspectivas y formas de interpretar lo ocurrido, hecho que, en nuestra opinión, enriqueció considerablemente el valor del trabajo en su conjunto.

Elementos Conceptuales para el Estudio Social de los Desastres

Fernando Ramírez

Lo social en el análisis de desastres

El origen de la presente investigación comparativa tiene que ver con el reconocimiento que se hace del escaso desarrollo de análisis "sociales" sobre desastres en América Latina, la escasa investigación al respecto y el relativo poco interés por el tema, pero además, con el reconocimiento de la importancia del mismo, especialmente desde el punto de vista de la gestión de desastres en diferentes niveles.

El tratamiento de lo "social" en el análisis de los desastres y en el desarrollo de medidas de intervención debe llevar a definir un campo de conocimiento y, por consiguiente, de investigación, que permita aprehender la relación "desastre natural"/sociedad en sus diversos niveles de complejidad.

Pero lo "social" abarca o pretende abarcar mucho: desde la psicología individual hasta la política, pasando por los determinantes económicos de los desastres o el papel de los medios de comunicación. Tratemos de precisar algunos de estos elementos conceptuales que han sido tenidos en cuenta en el desarrollo de este trabajo:

Lo social en el análisis de los desastres involucra al menos tres dimensiones que están muy estrechamente interrelacionadas:

- En primer lugar, hace referencia a la necesidad de considerar al desastre mismo como un fenómeno social. No es sólo un hecho que se da en un marco social determinado y cuya respuesta es un proceso social particular, sino que por una parte, afecta y modifica dicho marco y, por otra, está condicionado por las condiciones sociales existentes. En este sentido no puede hablarse de un desastre que no sea social. El propio término implica de alguna manera conceptos como destrucción y pérdidas colectivas (y en muchas ocasiones su carácter súbito), que se refieren en general a impactos que alteran las condiciones de vida "normales" de una población.
- En segundo lugar, los desastres son gestados socialmente. No basta el fenómeno natural detonante. Es preciso que existan unas condiciones de exposición al peligro, de vulnerabilidad colectiva, que determinen los efectos concretos de un fenómeno natural. Y esas condiciones se generan y se desarrollan socialmente. De alguna manera puede decirse que los desastres no sólo se presentan en un marco social determinado sino que son generados e incubados socialmente.

- En tercer lugar, consideramos el análisis de los procesos de intervención en la gestión de los desastres como procesos sociales de respuesta de parte de una sociedad, en sus diferentes niveles, frente a sus riesgos y sus desastres. En este sentido el proceso de respuesta depende de factores sociales que involucren desde aspectos generales del desarrollo político, social y cultural de un país o de una región (políticas de desarrollo, organización del Estado y de los ciudadanos, centralismo o descentralización, participación ciudadana en la toma de decisiones, recursos técnicos y financieros, conflictos existentes) hasta aspectos particulares referidos específicamente al tema de desastres (políticas, niveles de organización, capacidades, concepciones e imaginarios particulares sobre el tema).

Un análisis social de los desastres debe buscar entonces aquellas condiciones particulares que permitan que aquellos se generen, que frente a ellos se desarrollen determinados comportamientos y determinadas actitudes y, finalmente, que expliquen el impacto y la manera de plantear su gestión en caso de que ocurran.

Dicho de otra manera, lo anterior nos lleva a considerar que la vulnerabilidad global⁴ de una comunidad, una región o un país frente a un evento con potencial desastroso esté determinada socialmente y que, al mismo tiempo, dicha vulnerabilidad sea la que determine las capacidades, mecanismos y formas de los procesos de gestión. Estos últimos serían, en algunas ocasiones, procesos de disminución de la vulnerabilidad y de fortalecimiento de las potencialidades sociales existentes para enfrentar, prevenir o mitigar un desastre.

El espacio en los procesos sociales

Analizar los tres aspectos anteriores implica definir inicialmente el espacio en que se presentan y generan procesos sociales de distinto tipo y, por consiguiente, los niveles territoriales de manifestación del desastre y de gestión del mismo.

En general el espacio de los desastres ha tendido a ser definido fundamentalmente a través de los parámetros físicos (características geográficas, geológicas, tipo de región natural, etc.) de un territorio afectado o afectable o, en el mejor de los casos, a través de la determinación del área de influencia física (potencial o real) de un determinado fenómeno.

Dicho espacio, en sus determinaciones físico-geográficas, se considera como un dato de la realidad sobre el cual se sobrepone una población, unas relaciones sociales, una infraestructura.

⁴ Sobre la definición y algunas discusiones del concepto de vulnerabilidad ver, entre otros, Wilches-Chaux (1989), Sarmiento y Cardona (1990) y Maskrey (1992). Aunque la vulnerabilidad puede descomponerse entre los diversos factores que la afectan o modifican (físicos, económicos, políticos, culturales, educativos, sociales, etc.), para efectos de este trabajo se ha preferido conservar el concepto de vulnerabilidad global como unidad determinada por diversos factores como los anotados., los cuales tienen o pueden tener mayor o menor peso en ésta. Adicionalmente vale la pena señalar que cuando hablamos de "vulnerabilidad" nos estamos refiriendo no solamente a los factores que la modifican negativamente, es decir que la aumentan, sino también a aquellos factores que la disminuyen.

Esta relevancia del medio natural ha llevado en muchas ocasiones a considerarlo como determinante en el análisis de los desastres y, por consiguiente, ha promovido cierto tipo de aproximaciones tecnocráticas y el planteamiento de ciertas soluciones exclusivamente técnicas e ingenieriles frente a la gestión de los desastres.

Sin embargo el espacio físico y sus recursos "no constituyen simplemente un dato sobre una determinada formación social. Son, por el contrario, la expresión espacial de ese conjunto de relaciones sociales" (Fajardo 1989: 16), relaciones que determinan en nuestro caso la capacidad de convivencia con los desastres, los impactos de los mismos y la capacidad de gestión frente a ellos. Es decir, son dichas relaciones las que en últimas determinan la vulnerabilidad global de una sociedad o de un grupo social frente a los desastres.

El espacio en que se desarrolla un desastre no está determinado solamente o principalmente por su características físico-naturales sino, especialmente, por las relaciones sociales que lo modelan y generan, y que de hecho son las responsables y generadoras de cambios y transformaciones en las propias características físico-naturales de dicho espacio.

Por consiguiente, un análisis de la vulnerabilidad social implica una primera aproximación al conocimiento y comprensión de lo que podemos llamar "territoriación" (acción de dividir el territorio en partes) de los desastres, no tanto desde un punto de vista físico-geográfico sino desde el punto de vista de las relaciones sociales existentes y características de un espacio dado. Como se muestra en el presente trabajo, los sismos fueron pocos pero los desastres fueron muchos, determinados por relaciones sociales diferentes sobre territorios particulares.

El territorio de un desastre particular debe definirse no sólo por sus características físicas sino también por el proceso de asentamientos humanos en un espacio determinado, proceso que implica histórica y socialmente la construcción de una serie de relaciones que incluyen la capacidad para apropiarse y manejar el espacio físico mismo y sus recursos. Es decir, un territorio en el cual se enmarquen procesos históricos de asentamientos humanos que apropian y transforman los recursos disponibles, desarrollando para ello un conjunto de relaciones internas y externas (con otras regiones o con el conjunto del país) con respecto a ese espacio, las cuales se expresan en términos económicos, políticos, sociales y culturales (Fajardo 1989).

En el caso de los desastres, la definición de su espacio se expresa, entre otras cosas, en la interrelación que se establece con el medio natural (usos del mismo, tipos de intervención sobre el medio, tecnologías utilizadas en dichas intervenciones, ubicación con respecto a posibles amenazas) y en los procesos de generación y acumulación de vulnerabilidades de una comunidad dada.

Adicionalmente los espacios sociales aunque son múltiples y variados no están aislados unos de otros. Existen interrelaciones, articulaciones o dependencias que los afecta tanto interna como externamente y, por consiguiente, que influyen en los niveles de vulnerabilidad. Pese a los obstáculos geográficos o a las diferencias culturales (para poner dos ejemplos) no existen comunidades, zonas o regiones autárquicas, aisladas y autosuficientes.

Estas relaciones hacia afuera no sólo modifican internamente el espacio y afectan los procesos sociales "micro" existentes, sino que incorporan directa o indirectamente a la región en procesos sociales, políticos, culturales, económicos, que tienen otros niveles de definición y de resolución.

Estas relaciones, en el caso de Perú, Costa Rica y Colombia, son las que articulan localidades y regiones con el proceso social conjunto del país o de la nación, proceso "macro" que resume las articulaciones y las contradicciones de nuestro desarrollo.

Si entendemos el Estado como una construcción social e histórica que conjuga el papel de garantizar la reproducción de la sociedad en su conjunto con el de condensar y expresar las relaciones de conflicto existentes en una sociedad, éste tiene también una espacialidad, un territorio sobre el cual se legitima y cuyo ordenamiento representa la expresión histórica, económica y política de las fuerzas sociales que se correlacionan en su interior y sus ligazones con los espacios exteriores. En este sentido el Estado define y expresa el ordenamiento de su territorio, haciéndose articulador de su espacio y de los espacios regionales.

Los Estados, en el caso de los desastres, también han cumplido un papel de ordenador y articulador de espacios y procesos. Han definido las "reglas del juego" para la gestión de los desastres y esto lo han hecho de diversas maneras en el curso de la historia. Los desastres analizados en este libro ocurren en coyunturas particulares en la cual los Estados respectivos ya cuentan con determinados instrumentos para la gestión de los desastres: instrumentos que se han desarrollado en una coyuntura de acomodamiento de las relaciones entre Estado y sociedad y de modificación de ciertas características y modalidades de intervención estatal.

Por su afectación e impacto territorial y espacial determinado, el análisis regional de las causas, efectos, impactos y gestión de los desastres debe articularse con el análisis de la organización que la sociedad y el Estado se han dado para ello, especialmente si dicha organización se enmarca o pretende enmarcarse en una distinta al tradicional centralismo de Estado latinoamericano. El papel del Estado como articulador de regiones también se expresa en la forma como el Estado maneja este tipo de eventos de afectación regional.

Por otra parte, la generación de amenazas y de vulnerabilidades es un proceso histórico, como cualquier proceso social. Es posiblemente, sobre todo en el caso de estas últimas, un proceso acumulativo que responde a diversos tipo de factores: entre ellos no sólo las debilidades y vulnerabilidades frente a los desastres sino también la acumulación de experiencias de gestión y de comportamientos, conocimientos y actitudes sociales frente a los mismos.

Este proceso histórico acumulativo se presenta de manera diferenciada de acuerdo con las particulares condiciones de las zonas o regiones afectadas por el evento desastroso. En este sentido, factores como la importancia relativa desde el punto de vista económico, político y social de una región y sus formas de articulación con otras regiones del país, la incidencia de estas formas de articulación para facilitar o dificultar la gestión adecuada del desastre, son factores necesarios de tener en cuenta en el análisis.

A nivel de región, estos factores atraviesan también por dos elementos importantes: el desarrollo o existencia de culturas regionales que le dan un contenido y un valor particular a este tipo de

eventos naturales (por ejemplo entre formas de convivencia con los desastres, formas religiosas de "castigo de Dios"), y la forma como diversos agentes sociales, incluyendo los actores del Estado, identifican, conceptúan y se imaginan dichos eventos. En este sentido, un mismo evento puede significar varios desastres, de acuerdo a las diferentes zonas afectadas y a las diferencias históricas, sociales y culturales existentes entre ellas, así como a las diversas interpretaciones que los diversos actores puedan dar del mismo evento o suceso.

El Estado y la Sociedad

Anteriormente se señalaron algunos aspectos muy generales sobre el papel y función del Estado en algunas de nuestras sociedades.

Este es un tema cuyo análisis, aunque muy desarrollado desde el punto de vista de la sociología y de la política en América Latina, presenta las mayores dificultades y complejidades en su ubicación y tratamiento, debido particularmente a la multiplicidad y características de las concepciones, interpretaciones y acercamientos ideológicos que al respecto existen y que se han desarrollado en los últimos años.

Del Estado árbitro y garante de la sociedad se ha pasado al antiestatismo, y esto sólo para hacer referencia a las corrientes liberales de pensamiento, con todo el abanico de interpretaciones intermedias y las correspondientes a otras escuelas del pensamiento social.

Más allá de una discusión teórica al respecto se trata de identificar en la práctica y en el contexto de nuestras sociedades el papel del Estado, el carácter de su intervención y su función con referencia al tema de los desastres.

En la discusión sobre Estado y sociedad civil⁵, esta dupla de términos ha sido utilizada para diferenciar al Estado, como aparato relativamente "externo" a la sociedad, de la sociedad misma como lugar en donde tienen lugar una serie de procesos económicos, sociales y culturales e incluso políticos de naturaleza diferente y, a veces opuesta, a lo que sucede en el Estado.

Con el término "sociedad civil" generalmente se ha buscado integrar todo aquello que no es gubernamental, incluyendo expresiones sociales que explícitamente buscan hacerse al poder del Estado.

Con la agitación del término, en buena medida se han desconocido algunos procesos políticos y de construcción o de reordenamiento del Estado por el que atraviesan nuestros países, los cuales necesariamente se ven reflejados y se manifiestan en las formas regionales y locales de ejercicio del poder y en modificaciones del comportamiento, fortaleza o debilidad de la llamada sociedad civil.

⁵ Sobre el concepto de sociedad civil y su historia, ver Bejarano (1992) y Ramirez (1990).

Sin embargo, lo que queda relativamente claro es que cualquiera que sea la definición de sociedad civil, ésta mantiene una relación especial con el ejercicio del poder, con el régimen político vigente en un momento dado, con el Estado: de alguna manera lo determina, la hace vocero de sus intereses (o de intereses de algunos sectores de la sociedad civil) o se contrapone a él. Las crisis de legitimación del poder, por ejemplo, o los análisis sobre la debilidad o la fortaleza del Estado, están cruzados por la relación contradictoria, conflictiva o armónica, entre el Estado y la llamada sociedad civil en el contexto de diversos procesos políticos en curso.⁶

Estos procesos de construcción y reordenamiento tienen que ver básicamente con factores políticos y sociales que determinan las relaciones entre el Estado y la sociedad, y que, por consiguiente, determinan de alguna manera la capacidad de gestión de la sociedad en su conjunto, incluyendo al Estado, frente a los desastres:

- El problema de la centralización o descentralización de la acción estatal, en países de reconocida trayectoria centralista;
- Problemas relacionados con los niveles y mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y con la existencia y funcionamiento de organismos estatales, de elección popular, representativos de diversas corrientes de opinión política;
- La articulación entre las instancias estatales locales y regionales con las instancias nacionales, que en buena medida dependen de los niveles de descentralización y participación alcanzados;
- La articulación entre las instancias estatales representativas y las organizaciones sociales de base, sector privado, etc., en particular el papel de los partidos políticos (tanto tradicionales como nuevos) y sus mecanismos de reproducción y control social (el cacicazgo, por ejemplo);
- El problema de la relativa autonomía que, en momentos determinados puede alcanzar un gobierno local y regional, hasta el punto de aparecer como opuesto al gobierno nacional, pero la profunda complementariedad entre ambos;
- El papel de lo "institucional" o de las instituciones del Estado en el ejercicio del poder y, por consiguiente, en la capacidad de formulación de políticas y de intervención social frente a diversos problemas;
- Las políticas que desde diversos niveles estatales se agencian, sobre diversos temas, en nuestro caso, en materia de desastres.

Adicionalmente, está el papel de las diversas fuerzas y su complejo movimiento, que aparecen detrás del aparato estatal. No sólo los partidos políticos, los movimientos de masas y los movimientos insurgentes (en el caso de Colombia y Perú), sino también las agremiaciones del

⁶ Ver al respecto, Pizarro (1992).

sector privado, que con la mano izquierda pretenden ser parte de la sociedad civil (son por ello privados) pero que con la mano derecha financian, apoyan y votan por el partido en el poder; los organismos no gubernamentales que también participan y disputan terreno en el campo del ejercicio del poder; las iglesias, cuya importancia política en toda América Latina ha sido tradicional (caso de la Católica) y que en algunos países promueven, financian y llevan al congreso a sus propios representantes (por ejemplo, en Colombia) y que siempre han cumplido un papel ideológico y han desarrollado acciones de diversa índole en el campo de los desastres.

Por lo que se refiere al papel de la llamada sociedad civil en la gestión de los desastres, es preciso analizar tanto su conformación social como su papel político. Si bien está conformada por una serie heterogénea de actores sociales, el que no sean gubernamentales, en general, no implica que no tengan unos relativamente claros intereses políticos e intereses de poder. En este sentido están articuladas con el poder existente y, por consiguiente, con el Estado, así sea desde el punto de vista de la oposición al régimen económico y político existente.

Es en este contexto donde surgen algunas preguntas importantes a ser realizadas en el marco de la presente investigación: ¿Existe una política del Estado, explícita o implícitamente, para la gestión de desastres? Sabemos que existen organismos nacionales (la Defensa Civil, la Comisión de Emergencia, el Sistema Nacional) que tienen diferentes niveles de desarrollo y diferentes capacidades de intervención. ¿Pero ello obedece a políticas recientes? ¿Son una expresión más de las viejas políticas de seguridad nacional que dieron origen a las Defensas Civiles del continente y que, gracias a una cierta inercia social se mantienen como organismos estrictamente operativos? ¿Obedecen a otros fenómenos sociales propios de cada uno de los países? ¿Cómo se articulan expresiones de la "sociedad civil" a estos procesos?

Preguntarnos por políticas en este caso, y por cuáles, nos permite ver la actitud del Estado y de los componentes de la sociedad civil frente al problema de los desastres, que es la cuestión que nos corresponde.

Puede ser una política centralista (todo se maneja desde la capital) o puede ser una política descentralista (responsabilidades y algunos recursos están en los niveles locales y regionales y busca que éstos se desarrollen), puede ser una política antidemocrática (todo se maneja a la manera castrense) o democrática (participación ciudadana, de las comunidades y de sus organizaciones en la toma de decisiones); puede ser una política dirigida a ganar adeptos a un partido o una Iglesia, que privilegia a sus propios miembros, etc.

Dependiendo de la política que se trate, se puede entonces definir el carácter de la intervención, tanto en la atención como en la recuperación y, por consiguiente, evaluar la misma. En este sentido nos parece importante no sólo evaluar particularmente qué hizo cada cual (cuál fue la gestión que le dio al desastre), sino el marco de intereses y políticas a las cuales respondió lo que hizo. Igual sucede con las organizaciones y los actores de la sociedad civil. ¿Qué lleva a que intervengan, a que lo hagan como lo hacen, con qué tipo de intereses, con qué articulación? ¿Cuáles son las similitudes y las diferencias, por ejemplo, entre la actitud de la Iglesia Católica y las iglesias protestantes?

El impacto social de los desastres

El análisis de impacto y la evaluación de daños tiende siempre a realizarse en términos claramente cuantificables: muertos y heridos, por una parte, viviendas destruidas o dañadas, infraestructura pérdida, por otra.

En otros casos, los mejores, se les agregan la evaluación de pérdidas económicas (cuando la producción se ve directamente afectada) y posiblemente su impacto sobre el empleo, por ejemplo. Son todas variables de importancia vital para la calidad de vida de la población en términos de prestación de servicios públicos y de acceso a bienes de primera necesidad y pueden integrarse claramente en una óptica de reconstrucción donde la inversión en dicho tipo de variables aparece como fundamental.

Sin embargo, el impacto sobre otro tipo de variables, relacionadas con la organización social de las comunidades afectadas, sobre las variaciones en su vida cotidiana y sobre los valores mismos de la comunidad, casi nunca son tenidas en cuenta en este tipo de evaluaciones. En los casos, de grupos étnicos y culturales determinados, que a causa del desastre tienen que salir de su territorio ancestral y cambiar temporal o permanentemente sus formas de vida, estas variables son fundamentales.

Un análisis del impacto social de un desastre sobre las relaciones familiares y vecinales, sobre las formas de expresión de las comunidades, sobre las relaciones entre veredas y poblados, por ejemplo, aparece como un faltante importante. Un análisis de la desorganización de las relaciones sociales normales debidas al desastre, o la instauración de nuevas relaciones (temporales o permanentes), así como un análisis del cambio de valoración social sobre ciertas cosas, inducido por el desastre mismo, es una ausencia en la mayoría, si no en la totalidad de los casos.

El tipo de evaluación de impacto predetermina, de alguna manera, el planteamiento sobre reconstrucción que se haga. En este sentido se ha privilegiado tradicionalmente la obra física, tangible, mostrable, a otros aspectos que en un momento dado pueden ser fundamentales (como, por ejemplo, el respeto al territorio de una comunidad).

Los Desastres del Alto Mayo, Perú, de 1990 y 1991

Eduardo Franco y Andrew Maskrey

Desastres Sucesivos: Amenaza, Impacto y Vulnerabilidad

El Sismo de Mayo de 1990

A las 9.34 de la noche del martes, 29 de mayo de 1990, la población del Alto Mayo, en el nororiente del Perú, se vio sorprendida por un sismo de 6.0 en la escala de Richter (Huaco y otros 1990). La historia sísmica de la región no impidió que la población fuera sorprendida y que se encontrara sin preparación alguna para afrontar esa situación. Los testimonios relatan la sorpresa, la imprevisión, el pánico.

Los daños fueron cuantiosos: 70 muertos, la mayor parte de ellos sepultados bajo las construcciones de tapial (barro apisonado) y adobe, tipos característicos de la construcción urbana en la región; más de 1,600 heridos (Torres y otros 1990: 1); 9,277 viviendas dañadas de un total de 30,600, lo que significa el 30% (INDECI 1990: 2; Zambrano y Medina 1991: 17) y, según un cálculo del Instituto Nacional de Defensa Civil, un saldo de 47,700 damnificados (INDECI 1990: fig 1).

Los efectos destructores de este primer sismo, de los dos que trataremos en este capítulo (el segundo se produjo sólo once meses después), fueron sentidos por una población total de 139,670 habitantes (Censo Nacional 1993) en una área aproximada de 8,667 Km². Las tres provincias más afectadas fueron Rioja y Moyobamba, pertenecientes al departamento de San Martín, y Rodríguez de Mendoza del departamento de Amazonas, ambos en la selva alta peruana.⁷

Los efectos más severos se produjeron sobre todo en las ciudades y centros urbanos en general, en donde se concentra la mayor parte de la población de esta zona. Aproximadamente el 58% de la población del Alto Mayo tenía residencia urbana cuando ocurrieron los sismos (Censo

⁷ En ese entonces el Perú se hallaba dividido en 24 departamentos. Cada uno de éstos estaba subdividido en provincias, y éstas, a su vez, en distritos. A partir de la Constitución de 1979 se inició en el país un proceso de regionalización que retomaremos en nota aparte. Para efectos del análisis este estudio se concentra en las provincias de Rioja y Moyobamba, las que componen el Alto Mayo, unidad geográfica al mismo tiempo que social e histórica que tratamos. No se considera Rodríguez de Mendoza, ni otros lugares más alejados en donde el sismo tuvo efectos menores. Justamente lo que se intenta es analizar el manejo del desastres y los mecanismos de respuesta al interior de un contexto social particular, como es el de esta unidad diferenciada (el Alto Mayo), con sus relaciones y características internas y una relación también particular con el exterior de la región. Estas dos provincias que corresponden al Alto Mayo, por otro lado, constituyen más del 60% del total del área y más del 80% de la población afectada por el sismo. Asimismo, en ellas se produjeron los efectos más severos. A partir de aquí, entonces, las cifras corresponden únicamente al Alto Mayo.

Nacional 1993), resultado de un antiguo proceso de urbanización en la región (del que se da cuenta más adelante), así como de sus actuales variaciones.

Entre las ciudades más afectadas se encontraron Rioja y Moyobamba, capitales ambas de las provincias referidas. De las primeras evaluaciones resultó que en la ciudad de Rioja sufrieron daños el 41% de las 5,207 viviendas que existían, lo que significaba en cifras absolutas 2,151 casas (Zambrano y Medina 1991:17). En un estudio posterior que evaluó 2,387 viviendas en esa ciudad seleccionadas según los tipos de construcción, se concluía que de éstas 465 habían colapsado, 390 habían sufrido daños severos, 708 daños leves y sólo 824 (un 34.40%) habían quedado sin daño (Chariarse y otros 1991: 15, 25). En Moyobamba –más alejada del epicentro– el porcentaje de daños fue menor: algo más del 22%; sin embargo, el número de viviendas en la ciudad (6,000) daba como resultado una cifra alta: 1,325 viviendas afectadas (Zambrano y Medina 1991:17).

Sin embargo, en los distritos de ambas provincias los daños fueron proporcionalmente mayores. De la provincia de Rioja, en el distrito de Yorongos, fueron dañadas 493 de las 665 casas (más del 74%), en Elías Soplín sufrieron 830 de las 1,138 casas (casi el 73%), en Posic fueron dañadas 283 de las 433 existentes (más del 65%) y en Awajún sufrieron 277 de las 581 (47%). De esta misma provincia, Nueva Cajamarca –que sería tan afectada en el siguiente sismo– tuvo también daños importantes (320 casas afectadas); y, así, en menor medida todos los distritos de Rioja (Zambrano y Medina 1991: 17).

En la provincia de Moyobamba, excepto por su capital, los pueblos alcanzaron las cifras y proporciones más altas en daños debido a dos de sus capitales de distrito que se encontraban cerca del epicentro: Habana con un 83% de casas dañadas y Soritor con un 80%. En Habana, una población de 1,850 habitantes y 400 casas, eso significaba 332 viviendas dañadas. En el caso de Soritor, en cambio, con una población de 10,959 habitantes, la proporción de viviendas afectadas significaba 2,000 casas de un total de 2,500. El número de casas destruidas en Soritor –una capital distrital– casi alcanzaba a las 2,151 dañadas en Rioja –la capital provincial más afectada (Zambrano y Medina 1991:17). El estudio pormenorizado por tipo de vivienda al que hemos aludido, que en Soritor se realizó sobre un número de 1,135 casas, dio como resultado 533 casas colapsadas (casi 47%), 268 con daños severos (cerca al 24%), 205 con daños leves (sólo un 18%), habiendo quedado sin daños únicamente el 11% (205 casas) (Chariarse y otros 1991: 23).

El caso de Soritor es ilustrativo respecto a los factores que incidieron en el alto impacto del sismo. Del total de casas colapsadas en este estudio, el 87% corresponden a muros de tapial. Todos los estudios realizados, como la opinión del conjunto de los actores luego de los dos sismos, coinciden en afirmar que este tipo de construcción tiene una resistencia sísmica sumamente baja y en cambio contiene todas las características de riesgo humano al ser dañada: bloques pesados de 1.50 metros de largo por 1.00 metros de alto los más grandes, y con un espesor de 40 cm. los más recientes y 80 cm. los más antiguos; construcciones sin ningún elemento de refuerzo vertical ni horizontal, un sistema de techado también pesado compuesto por un entramado de madera y caña, cubierto con torta de barro y sobre ella tejas de barro cocido; a lo que se suma cimientos compuestos del mismo material colocados en zanjas de 50 a 80 cm. de profundidad, proclives a debilitarse en una zona húmeda como es el área (1,600 mm. de

precipitación media anual) (Torres y otros 1990: 4 y 5; Cuadra y otros 1991: 7; Zambrano y Medina 1992:135).

Rioja, la otra localidad altamente afectada también tiene las mismas características. En el estudio mencionado, el 53% de las construcciones colapsadas corresponden al tapial. En Moyobamba corresponden al 60% (Chariarse y otros 1991: 24, 25).

Sin embargo, éste no es el único sistema constructivo que fue afectado por los sismos en la región. Las construcciones con muros de adobe le siguen en proporción. El adobe es, sobre todo, el sistema trasladado a la región por los migrantes de la sierra norte del país que constituyen uno de los rasgos más saltantes del proceso social regional en las dos últimas décadas (ver siguiente capítulo). El caso más saltante lo constituye Nueva Cajamarca, una nueva ciudad creada en 1974 por 40 familias provenientes en su mayoría de la provincia de Cutervo, departamento de Cajamarca, sierra norte. Actualmente tiene una población aproximada de 21,207 habitantes (Censo Nacional 1993). Allí el 26% de las construcciones seleccionadas correspondían a muros de adobe, de las cuales colapsaron nada menos que un 82% (Chariarse y otros 1991: 26). Es decir, al sistema tradicional de construcción con tapial en la región se suma el recientemente extendido por las poblaciones migrantes.

Es menester, enfatizar en este punto que el sistema de construcción rural más típico del Alto Mayo y de San Martín en su conjunto y de muchas otras regiones tropicales del mundo, conocido en el Perú como la quincha, casi no sufrió daños a raíz del sismo. Este sistema constructivo, que consiste en un armazón de madera, muros de caña y barro y techos normalmente de palma, es flexible y liviano. Sin embargo, se restringe sobre todo a la zona rural y a algunas construcciones, como cocinas y almacenes, en los patios y huertos de las viviendas urbanas. Es por la presencia de la quincha en el medio rural que los efectos del sismo en la vivienda fueron concentrados casi exclusivamente en los centros urbanos.

Los daños producidos en las viviendas tuvieron su correlato en las edificaciones públicas y comunales. La Prefectura de Moyobamba, la edificación jerárquica de mayor importancia en la capital departamental, y la municipalidad quedaron seriamente dañadas. La municipalidad de Rioja colapsó; igual ocurrió con la mayoría de los locales de los concejos distritales en toda el área. Lo mismo se produjo con las iglesias y capillas, como es el caso de Soritor. Normalmente los edificios más antiguos de las distintas localidades, acusaban falta de mantenimiento y contenían los efectos parciales de los anteriores sismos. En las viviendas había ocurrido igual. Muchas de las casas que colapsaron habían sido dañadas y reparadas sólo superficialmente luego del sismo de 1968, el más fuerte de la historia reciente de la región (Zambrano y Medina 1992: 135 y 138)⁸. La falta de mantenimiento y la reparación inadecuada fue un factor de vulnerabilidad en el primer sismo, y se haría más patente en el segundo con relación al primero.

⁸ En 1992 ITDG publicó *Los desastres si avisan* (Medina y Romero, eds.) que recoge, entre otros, infomes, diagnósticos y otros documentos del Alto Mayo producidos desde 1990. Usamos la referencia de este libro por ser de más fácil acceso que los documentos originales.

En el sector Educación, los datos de Rioja son reveladores: 207 aulas fueron dañadas, de un total de 148 centros educativos. Más de 7,207 alumnos debieron suspender sus actividades.

Los sistemas de agua y alcantarillado y electricidad también fueron afectados de forma importante. Datos generales en los primeros informes, provenientes de los gobiernos locales, consideraban que el 85% de las redes de fluido eléctrico habían quedado inservibles (Torres y otros 1990:12). De hecho, ciudades que sufrieron más en este primer sismo que en el segundo, como es el caso de Rioja, tuvieron que reparar al siguiente año sus redes primarias y secundarias y el propio grupo electrógeno para restituir el servicio. Rioja y Moyobamba requirieron de más de cien postes y más de 5,000 m. de conductores que debían ser reemplazados para volver a contar con ese servicio.

El estudio de las intensidades sísmicas, sin embargo, muestra un panorama más complejo. El Alto Mayo es una zona de riesgo sísmico también por la formación y calidad de sus suelos. Los efectos más severos en Rioja, Soritor y Habana por ejemplo, asentados en depósitos residuales de composición arcillosa, arenosa y limosa, con un espesor variable que alcanza hasta los 20 m., se explican también por esta razón (Zambrano y Medina 1992: 136), no sólo por su cercanía al epicentro y por el sistema constructivo en sí mismo. Asimismo, en el caso de los suelos blandos saturados de agua, la intensidad del sismo fue amplificada por la interacción de dichos suelos con la rigidez de las construcciones de tapial y adobe (ibídem).

Por otro lado, a esta calidad de los suelos se deben también los efectos de licuefacción de suelos o pérdida de su capacidad portante que generó hundimientos de edificaciones así como agrietamientos y surgimientos de arena (ibídem). Los estudios muestran cómo en determinadas zonas de las ciudades los fenómenos de licuefacción elevaron la intensidad hasta un orden del VIII (MM), especialmente en Rioja, Moyobamba y Soritor en donde la intensidad generalizada fue del VII (MM) (Huaco y otros 1990: 4-5). En estos últimos casos, la mayor parte de estas áreas han sido pobladas en la últimas décadas por población inmigrante, que ha marcado un crecimiento de las ciudades con barrios marginales sobre zonas más vulnerables. Un caso especialmente representativo lo constituye el barrio de Asungue, en Moyobamba, creado por migrantes de la sierra en la parte baja de una quebrada con el nivel freático casi en superficie, que es uno de los casos en donde se produjeron daños del orden del VIII (MM) (Huaco y otros 1990: 4). Sin embargo, allí mismo fueron construidos por la propia ciudad, partes vitales de los sistemas de desagüe del alcantarillado (caseta de bombeo de desagües, por ejemplo) cuyo colapso afectó al sistema general. La calidad de los suelos, el sistema constructivo, la urbanización acelerada y sin planificación y el fenómeno de la migración han sido factores que se han ido sumando en el proceso de acumulación de vulnerabilidades frente a la amenaza sísmica.

Si bien los daños se produjeron sobre todo en las ciudades y centros urbanos, hubo también daños que afectaron a la agricultura. Especialmente en un contexto regional de deforestación y deterioro de los suelos, se produjeron derrumbes y deslizamientos de tierras de cultivo en laderas además de una destrucción significativa de zonas de bosque primario. Se dañaron también canales de riego que imposibilitaron el riego de 5,000 Ha. de arroz y anegaron partes bajas (Torres y otros 1990: 139; Zambrano y Medina 1992: 139). Por otro lado, se produjeron daños en los caminos y carreteras (agrietamientos, afloramiento de relleno en el acceso a puentes, etc.) que afectaron la

comunicación y el transporte e incidieron sobre otros aspectos de la economía. Igual significado tendría la destrucción del local de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones en Moyobamba y la caída de postes, que agravó el estado del servicio de comunicaciones (ibídem).

Los efectos destructores, sin embargo, no se produjeron con un solo movimiento sísmico. Un gran número de réplicas se prolongaron por más de 20 días. Tanto el número de víctimas como de viviendas y locales públicos destruidos, así como otras infraestructuras fueron incrementándose con estas réplicas (Zambrano y Medina 1992: 35). El caso de nuevas víctimas expresa hasta qué punto la población se encontraba poco preparada para afrontar los riesgos.

Un Nuevo Sismo Asola la Región: el Sismo de Abril de 1991

Producidos los daños por el sismo de mayo de 1990, recién superadas las situaciones más graves de la emergencia, cuando la rehabilitación de los servicios públicos aún no había prácticamente comenzado y cuando recién se había iniciado algunos de los pocos programas de reconstrucción de viviendas que tuvieron incidencia regional, la zona del Alto Mayo sufrió un nuevo sismo.

En efecto, el 4 de abril de 1991 a las 11.22 de la noche, a sólo once meses del anterior, un sismo de 6.2 en la escala de Richter afectó a las pocas localidades que no habían sufrido mayor impacto en el anterior (Yantaló, Calzada, Jepelacio en la provincia de Moyobamba; Pardo Miguel en la provincia de Rioja), asoló a las que habían sufrido un relativo impacto en ese sismo (Moyobamba en la provincia de Moyobamba; Nueva Cajamarca, San Fernando, Yuracyacu en la provincia de Rioja) y volvió a golpear a aquellas que habían sido las más afectadas (Soritor y Habana en la provincia de Moyobamba; Rioja, Elías Soplín, Awajún, Posic y Yorongos)⁹.

Hubo, sin embargo, tres diferencias importantes con el anterior desastre. Una fue que contrariamente al de 1990, en donde el primer sismo que se produjo a las 9:34 de la noche fue el más destructor, imprevisto y sucedido por múltiples réplicas, en esta segunda ocasión ocurrió un primer sismo premonitor a las 10:24 de la mañana de grado 5.4 que generó los primeros daños pero puso en alerta a la población. Luego de producido éste la población comenzó a esperar la réplica. En la noche, cuando se produjo, la población había decidido dormir en la calle o en los "tambos", cocinas o almacenes levantados en la huerta en la parte posterior de las casas. Estos tambos están normalmente contruidos de quincha, que tal como se menciona líneas arriba, fue el tipo de construcción que mejor resistió el anterior movimiento. Eso evitó, por ejemplo en la ciudad de Moyobamba, que un sismo que causó la destrucción de 3,080 casas en esa ciudad (un 51% del total de las casas que vino a sumarse al 22% del anterior) no produjera el número de víctimas que podría haberse producido por la dimensión de los daños. Aun así, esa ciudad debió

⁹ Salvo las menciones particulares a fuentes, la totalidad de los datos utilizados para este sismo han sido tomados del informe que el ITDG produjo en la segunda quincena de abril de ese año, con base en los datos proporcionados por los comités de Defensa Civil de Moyobamba y Rioja y cotejados con su propia evaluación (Zambrano y Medina 1991)

contar 11 muertos y 137 heridos entre su pobladores. En Soritor, en donde el nuevo sismo dañó 69 casas, no hubo muertos ni heridos. Eso se reprodujo en la mayor parte del Alto Mayo y lo expresan las cifras globales: considerando el total de las provincias, la destrucción causada por este segundo sismo fue de casi el 34% de las construcciones, cifra algo mayor que la del anterior sismo que fue de un 30%. Sin embargo, los 70 muertos del primero se redujeron en esta ocasión a 35. Igualmente el número de heridos que fue de 1,600 en el primero y, mediando una destrucción mayor, fueron 233 en el segundo.

La segunda diferencia importante a considerar consiste en que, en buena parte de los casos, el impacto del sismo se redujo en cifras absolutas porque ya el primero había destruido lo más vulnerable. Eso debe ser tenido en cuenta para aquilatar el impacto que supuso las 69 casas afectadas de Soritor (2.8% del total del pueblo), en donde ya se había producido un 80% de daños el año anterior; las 75 casas de Habana (18.7%), en donde ya había un daño del 83%; y, sobre todo, para colocar en su debida dimensión el 51.3% de viviendas dañadas en este segundo sismo en Moyobamba y el 47.1% de Rioja. Estas cifras deben sumarse a los daños de 1990. De esta forma, por una lado, estas cifras muestran el verdadero impacto de este segundo sismo pero, por otro, dan como resultado un panorama desolador en el Alto Mayo.

Por eso mismo entonces, si bien el número de víctimas humanas se vio reducido, no puede decirse lo mismo del número de damnificados, que se encuentra en relación directa a los daños materiales producidos: esa relación entre fuerza del evento y la debilidad de las construcciones. La cifra recogida de Defensa Civil llega a sumar para abril de ese año 92,954 damnificados (de los cuales un 48% corresponden al segundo sismo), lo que significa un 61% del total de población del Alto Mayo. Esto, por otro lado, coincide con el 62% de edificaciones dañadas. Estos porcentajes no sólo muestran el impacto de los dos sismos sobre esta región sino el grado de vulnerabilidad de la que es víctima una región a pesar del comportamiento sísmico señalado por su historia.

El análisis de lo ocurrido tanto en las zonas que ya habían sido afectadas por el primer sismo como en las que lo fueron en mayor medida en este segundo, vuelve a mostrar los mismos rasgos ya vistos. Algunos estudios sostienen que en Rioja casi el 100% de las construcciones de tapial quedaron inhabitables, puesto que presentaban daños severos o habían colapsado y que en Moyobamba el 90% de las edificaciones de tapial fueron destruidas (Cuadra y otros 1991:3-4). En Nueva Cajamarca, esta vez más afectada por su mayor cercanía al epicentro, los daños producidos por la poca resistencia sísmica del adobe se acrecentaron.

Por otro lado, cabe destacar los factores de vulnerabilidad que descubrió la ocurrencia de dos sismos mediando poco menos de un año. Entre ellos aparece con particular precisión el que se deduce del colapso que se produjo de edificios ya debilitados por el primer sismo y que no habían sido apropiadamente reparados. Eso ocurrió con la Municipalidad y Prefectura de Moyobamba que, como dijimos líneas arriba, quedaron seriamente dañadas en el anterior sismo, pero también con muchas viviendas (Cuadra y Chang 1991:7; Zambrano y Medina 1991:16, 17). La cercanía de los dos eventos no llega a explicar la incapacidad de responder adecuadamente a los daños del primer sismo en previsión de un nuevo evento. Esto debe entenderse más bien por la dificultad de

la sociedad para asumir la dimensión del riesgo instalado por el proceso de acumulación de vulnerabilidades.

CUADRO 1
DAÑOS PRODUCIDOS POR LOS TERREMOTOS DEL 29 DE MAYO DE 1990
Y DEL 4 DE ABRIL DE 1991

Distrito/ provincia	Población	Total de viviendas	Afectadas		Total afectadas	%	Población damnificada
			29/05/90	4/4/91			
Moyobamba	38,880	6,000	1,325	3,080	4,405	73.4	26,181
Yantaló	1,851	220		210	210	95.4	1,622
Calzada	3,418	324		217	217	67.0	1,980
Habana	1,259	400	322	75	397	99.2	1,835
Soritor	10,959	2,500	2,000	69	2,069	82.8	10,479
Jepelacio	13,568	1,315		210	210	16.0	1,196
Total prov. Moyobamba	69,943	10,759	3,647	3,861	7,508	69.5	43,293
Rioja	18,632	5,207	2,151	2,450	4,601	88.4	22,996
Nueva Cajamarca	21,207	5,301	320	2,045	2,365	44.6	11,330
Pardo Miguel	9,602	1,338		230	230	17.2	1,752
Elías Soplín Vargas	5,198	1,138	830	390	1,220	98.4	5,478
San Fernando	4,336	1,143	14	281	295	25.8	1,425
Yuracyacu	4,624	1,945	8	124	132	6.8	642
Awajún	2,903	581	277	105	382	66.7	1,908
Posic	971	433	283	84	367	84.8	1,646
Yorongos	2,254	665	493	63	556	83.6	2,484
Total provincia Rioja	69,727	17,751	4,376	5,772	10,148	57.0	49,661
Total Alto Mayo	139,670	28,510	8,023	9,663	17,656	62.0	92,954

Fuente: Comités de Defensa Civil de Moyobamba y Rioja (tomado de Zambrano y Medina 1991: 17).

En el caso de las localidades que ya habían sido afectadas en el primer sismo pero que lo fueron en mayor medida en este segundo, este factor mostró nuevas dimensiones: no sólo muchas de las edificaciones dañadas por el terremoto anterior y reparadas de forma deficiente colapsaron sino que hubo construcciones con el mismo sistema constructivo (tapial y adobe) que fueron levantadas después del primer sismo y que también fallaron por deficiencias técnicas.

Estas deficiencias incluso pudieron notarse en las construcciones de ladrillo y cemento o de bloques de concreto. En muchos de estos casos también se trataba de construcciones insuficientemente reparadas luego del primer sismo. El comportamiento social frente a los desastres descubre factores que no se ubican únicamente en los sistemas de construcción en sí mismos sino que remiten a la adopción y persistencia de estos sistemas y de otras prácticas; y también, a la manera en que las poblaciones organizan su vida y se relacionan con sus necesidades. Esto no sólo marca los efectos de este segundo sismo sino que nos obliga a pensar en ese proceso que ha generado esta configuración de la vulnerabilidades en la región.

Hubo, sin embargo, una tercera diferencia entre el impacto del primer y el segundo sismo, que analizaremos con más detenimiento más adelante. Por medio del único programa de reconstrucción que se estaba implementando en la región después del primer sismo, se había construido en el distrito de Soritor aproximadamente 70 viviendas con un sistema constructivo llamado quincha mejorada. Este sistema consistió en mejorar la calidad de la tradicional quincha de caña y barro de los medios rurales de San Martín y que tiene un buen comportamiento sísmico. Ninguna de las viviendas nuevas de quincha mejorada sufrieron ni daños leves en el segundo evento. El segundo evento, por lo tanto, sirvió para legitimar ante la población una nueva tecnología sismoresistente para la reconstrucción de viviendas, y demostrar una alternativa viable y plausible para reducir la vulnerabilidad de la vivienda regional frente a futuros sismos.

Amenazas y Vulnerabilidad en la Conformación Histórica del Alto Mayo

Una Breve Reseña Geográfica

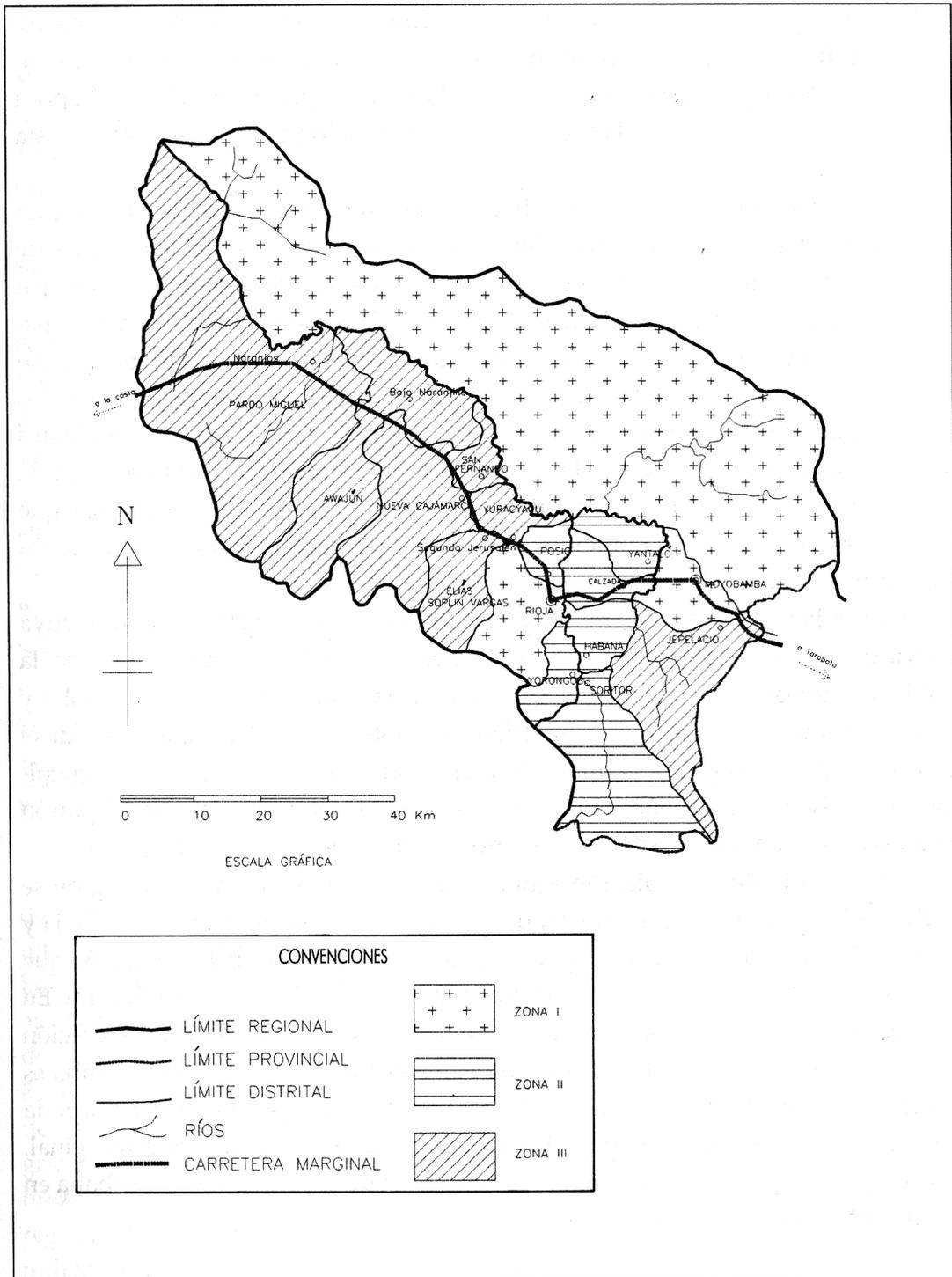
El Alto Mayo es el nombre geográfico de la cuenca alta del valle del río Mayo. El Mayo es uno de los afluentes más importantes de la margen izquierda del Río Huallaga que a su vez aporta sus aguas al río Amazonas en el litoral Atlántico del Perú. Administrativamente abarca las provincias de Moyobamba y Rioja de la Región San Martín. Con una extensión aproximada de 5,970 Km² el Alto Mayo comprende una amplia planicie cuya divisoria de aguas son las cordilleras de Angaisa y Pucatanbo. Su clima es tropical con un promedio anual de precipitación de 1,600 mm. y una temperatura promedio de 22 grados a 1,000 m.s.n.m. La provincia de Moyobamba está a 860 m.s.n.m. y Rioja promedia los 1,200 m.s.n.m. El ecosistema predominante es de bosque tropical húmedo. El río Mayo define el relieve de la región transcurriendo de Noroeste a Sureste. Paralela al río está la Carretera Marginal de la Selva, la única vía de comunicación entre la región, la costa y el resto de la selva amazónica peruana.

Políticamente el Alto Mayo está dividido en dos provincias (Rioja y Moyobamba) y 15 distritos. Dado la heterogeneidad de las dos provincias, hemos preferido basar nuestro análisis en tres zonas relativamente homogéneas, que reflejan los procesos de ocupación territorial de la región. Dichas zonas están ilustradas en el mapa 1:

Zona I: comprendida por las ciudades coloniales de Moyobamba y Rioja, actuales capitales de provincia. Concentran casi el 50% de la población urbana de la región y gran parte del comercio, actividades manufactureras y servicios.

Zona II: comprendida por los distritos de Calzada, Habana, Soritor, Yantaló, Posic y Yorongos. Esta zona fue ocupada para la agricultura desde la época colonial y concentraba casi la totalidad de la población rural de la región hasta la década de 1970.

MAPA 1
ALTO MAYO, DISTRITOS Y ZONAS DE OCUPACIÓN TERRITORIAL



Zona III: comprendida por los distritos de Yuracyacu, Awajún, Elías Soplín Vargas, Nueva Cajamarca, Pardo Miguel, San Fernando y Jepelacio. Antes de la construcción de la Carretera Marginal en la década de los setenta, Yuracyacu y Jepelacio (al igual que los distritos de Zona II) tuvieron históricamente pequeños núcleos de población. Los demás distritos fueron zonas de bosque no intervenida. Desde la apertura de la Carretera Marginal todos estos distritos fueron colonizados en forma intensiva por pobladores migrantes provenientes de los Andes. Dicho proceso de ocupación territorial implicó la creación de numerosos caseríos además de nuevas ciudades como Nueva Cajamarca, que concentra actividades de comercio, servicios y manufactura asociadas a la Carretera Marginal.

La población total del Alto Mayo en 1993 fue de 139,670 habitantes, cuya distribución en las tres zonas se refleja en el cuadro 2. Tal como se aprecia, la población urbana se concentra sobre todo en las ciudades de Moyobamba y Rioja. Sin embargo, se aprecia una diferencia notoria entre la Zona II, donde el asentamiento de la población mantiene un patrón oriundo de la selva de agricultores que viven en pequeñas ciudades, y la Zona III, donde se impone el patrón andino de viviendas aisladas y pequeños caseríos ubicados en el campo.

La mayoría de la población económicamente activa (PEA) de la región se dedica a la agricultura. Sin embargo, en las ciudades de Moyobamba, Rioja y Nueva Cajamarca se encuentran porcentajes significativos de la población que se dedica a actividades urbanas como el comercio, servicios y manufactura. En Moyobamba se concentra la mayoría de dependencias de la administración pública, no sólo del Alto Mayo sino de San Martín, de la cual Moyobamba es capital. En Nueva Cajamarca en cambio, la PEA urbana se encuentra ocupada en actividades relacionadas con el comercio a través de la Carretera Marginal. En el cuadro 3 podemos apreciar la distribución de la PEA agrícola y urbana en los distritos de las tres zonas.

Las tres zonas también se diferencian según el nivel de vida de sus pobladores. El concepto de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) integra un conjunto de indicadores socioeconómicos, que en su conjunto señalan la existencia de un determinado grado de pobreza. En el cuadro 4 se puede apreciar que, mientras en la Zona I el 64.6% de la población tenía sus Necesidades Básicas Insatisfechas, este porcentaje se extendía a 79.8% en la Zona II y a 85.3% en la Zona III. En determinados distritos de la Zona III, como en el caso de Awajun, esta cifra llegaba a representar 97.3% de la población. Son los migrantes andinos en las zonas rurales quienes presentan mayores grados de pobreza en el Alto Mayo, comparado con la población urbana y oriunda de la región. El mapa 2 indica la distribución espacial de los distritos con mayores índices de pobreza en la región y que corresponde, a grandes rasgos, a las áreas de asentamiento de los migrantes. Es en estas zonas donde también se encuentra la presencia de iglesias y sectas protestantes, a diferencia de las ciudades y zonas de ocupación histórica, donde la presencia de la iglesia católica es mucho más notoria.

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL ALTO MAYO EN 1993, POR ZONAS

	Pob. 93	% Pob. urb.
Moyobamba	38,880	63.8
Rioja	18,632	84.3
Zona I	57,512	70.4
Calzada	3,418	63.4
Habana	1,259	63.1
Soritor	10,959	62.1
Yantaló	1,859	51.9
Posic	971	56.5
Yorongos	2,254	65.3
Zona II	20,720	61.6
Yuracyacu	4,624	96.9
Awajún	2,903	16.1
Elias Soplin Vargas	5,198	54.1
Nueva Cajamarca	21,207	55.7
Pardo Miguel	9,602	37.2
San Fernando	4,336	34.5
Jepelacio	13,568	21.5
Zona III	61,438	37.6
Total	139,670	54.7

Fuente: INEI, Censo Nacional de Población, 1993.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN POR ZONAS DE LA PEA AGRÍCOLA Y URBANA DEL ALTO MAYO

PEA	PEA urbana 93	% PEA urbana	PEA agrícola 93	% PEA agrícola	PEA total
Moyobamba	6,959	51	5,960	43	13,706
Rioja	3,828	55	2,584	37	7,013
Zona I	10,785	52	8,544	41	20,719
Calzada	275	22	887	69	1,277
Habana	20	4	357	79	452
Soritor	792	21	2,650	71	3,738
Yantaló	56	9	514	87	594
Posic	28	8	304	92	332
Yorongos	115	15	632	82	775
Zona II	1,286	18	5,344	75	7,168
Awajún	121	11	946	86	1,100
E. Soplin	258	15	1,309	77	1,711
N. Cajamarca	2,660	39	4,158	60	6,878
P. Miguel	930	29	2,238	70	3,194
San Fernando	178	12	1,324	86	1,536
Yuracyacu	220	14	1,380	85	1,615
Jepelacio	589	13	3,523	77	4,571
Zona III	4,956	24	14,878	72	20,605
Total región	17,028	35	28,766	59	48,492

Fuente: INEI, Censo Nacional de Población, 1993.

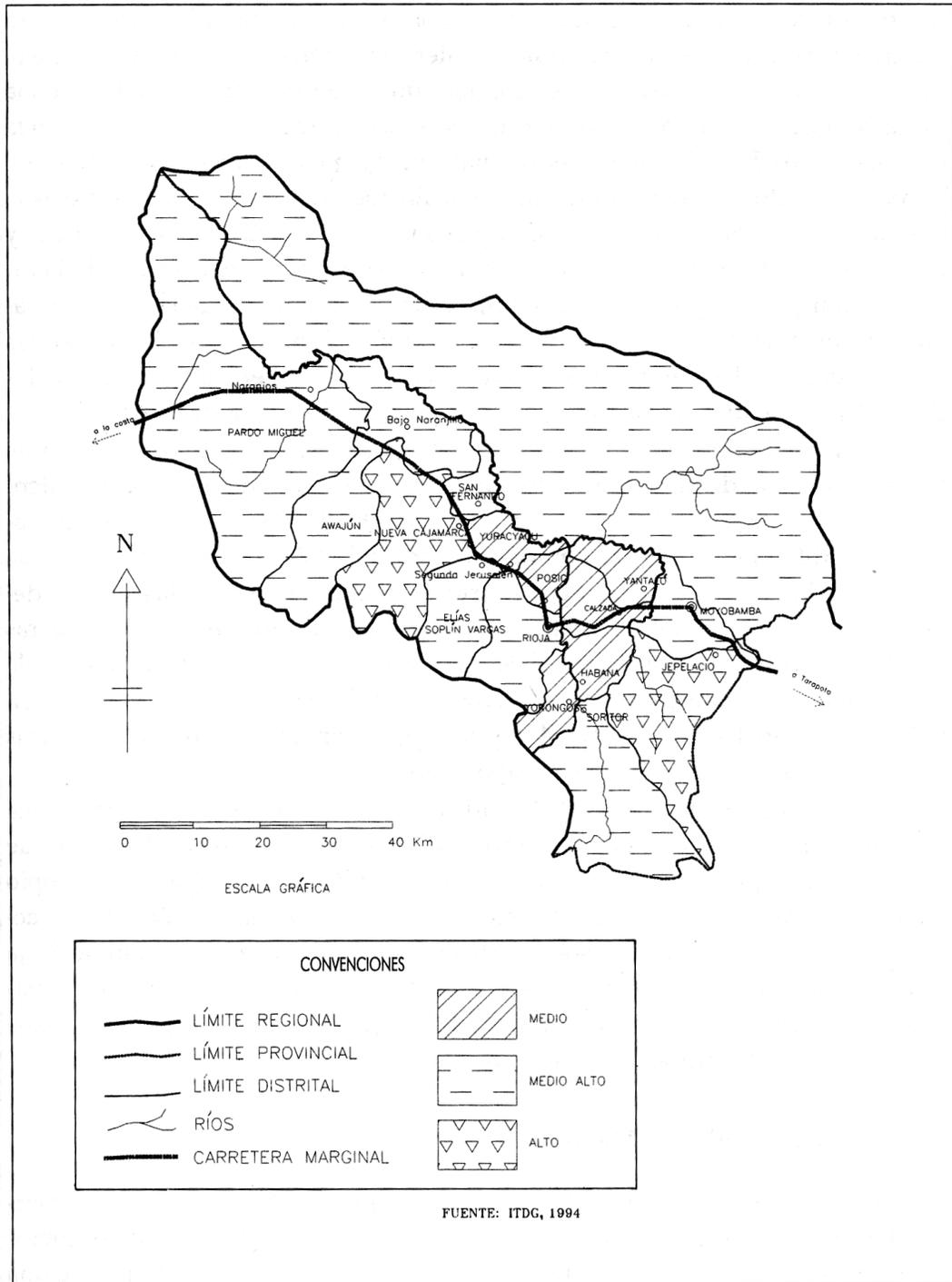
La población del Alto Mayo también tiene grandes diferencias según el grado de vulnerabilidad que presenta. Para medir la vulnerabilidad se ha construido un índice apropiado a las características de la región, incorporando factores como la tasa de crecimiento demográfico, la tasa de analfabetismo, la densidad poblacional, el promedio de años de estudio, el porcentaje de niños en el primer grado de la escuela primaria con desnutrición crónica, el porcentaje de hogares sin artefactos electrodomésticos y el porcentaje de población en hogares con necesidades básicas insatisfechas. Según este índice, los distritos con más vulnerabilidad serían aquellos con menos capacidad de absorber el impacto de una amenaza y de recuperarse de un desastre. En el mapa 3 se puede apreciar que según este índice toda la región del Alto Mayo podría considerarse vulnerable, con una acumulación de vulnerabilidades en los distritos de Nueva Cajamarca y Jepelacio. Obviamente la vulnerabilidad en sí no expresa la magnitud de un desastre. Para ello habría que considerar también la amenaza y los elementos expuestos a ella.

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN POR ZONAS DE LA POBLACIÓN DEL ALTO MAYO CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Distrito	Pob. 1993	% Pob. NBI
Moyobamba	38,408	65.2
Rioja	18,147	63.2
Zona I	56,555	64.6
Calzada	3,418	77.4
Habana	1,259	77.9
Soritor	10,859	81.0
Yantaló	1,859	75.2
Posic	971	90.1
Yorongos	2,254	77.8
Zona II	20,620	79.8
Awajún	2,963	97.3
Elías Soplín Vargas	5,197	91.6
Nueva Cajamarca	21,159	80.5
Pardo Miguel	9,554	90.6
San Fernando	4,324	87.5
Yuracyacu	4,568	74.3
Jepelacio	13,549	87.4
Zona III	61,314	85.4

Fuente: INEI, Censo Nacional de Población, 1993.

MAPA 3
MAPA DE VULNERABILIDAD, ALTO MAYO

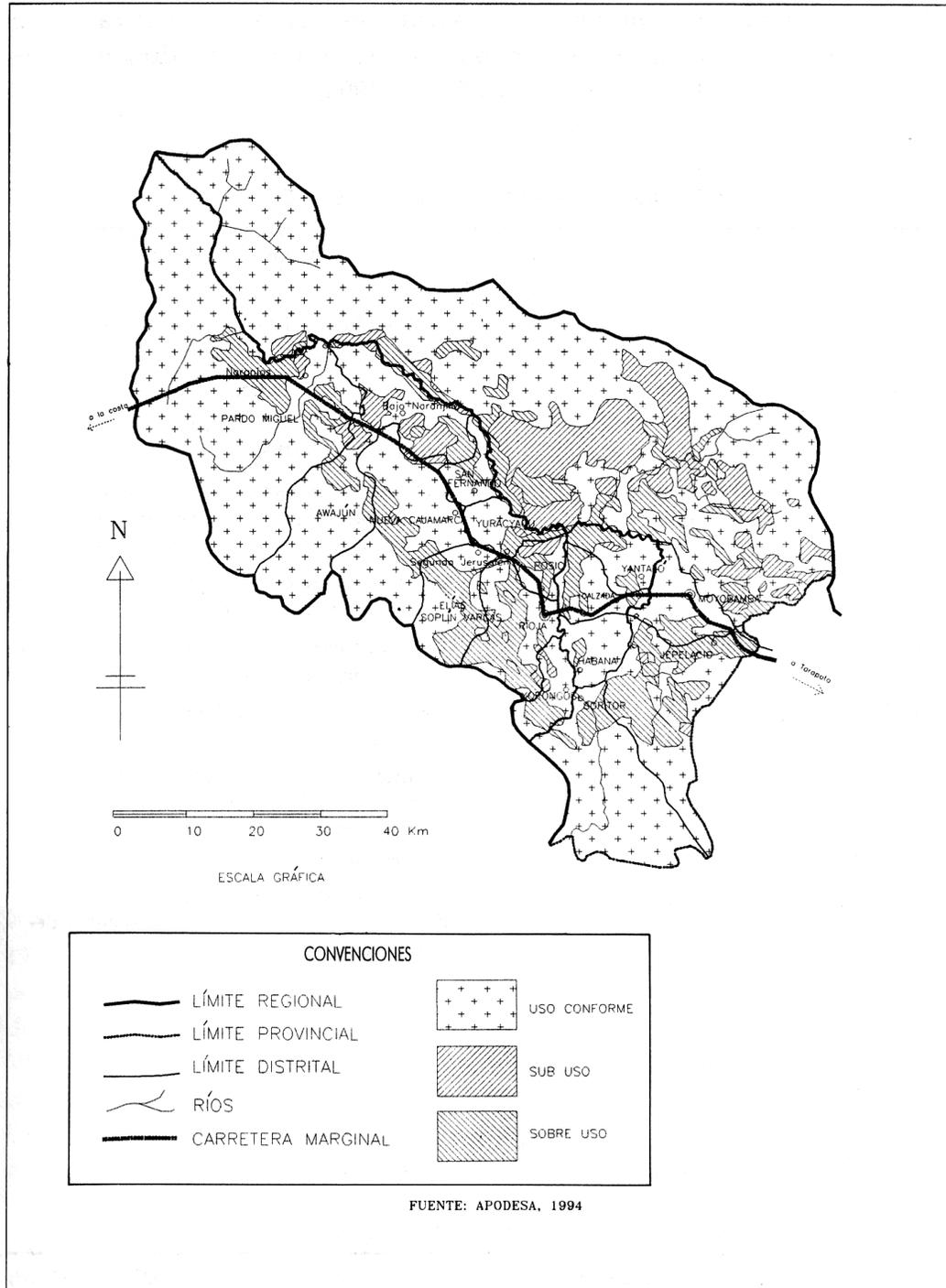


En lo referente a los sistemas constructivos utilizados para la vivienda, en las Zonas I y III, antes de ocurrir los sismos de 1990 y 1991, las viviendas urbanas fueron construidas tradicionalmente con paredes de tapial y techos de teja y barro, mientras que las viviendas rurales mayormente con quincha. A ello hay que sumar la construcción en madera que predominaba sobre todo en la Zona III, por ser una forma rápida de construcción (que va de la mano con la deforestación). En la Zona III predominaba un sistema constructivo andino con paredes de adobe y techos de calamina. En todas las zonas urbanas existía además una proporción significativa y creciente de construcción en ladrillo y concreto, un fenómeno que se daba sobre todo desde la construcción de la Carretera Marginal, y que permitió la importación de cemento de la costa peruana. A diferencia de la vulnerabilidad de su población, entonces, las viviendas más expuestas a las amenazas sísmicas se concentraban en las ciudades de las Zonas I y II, además de las viviendas con paredes de adobe de la Zona III.

El uso de la tierra del Alto Mayo también está fuertemente diferenciado. Desde la llegada de la Carretera Marginal en los años setenta se cultiva intensamente el arroz en la planicie central del valle. En 1990 este grano era cultivado en 12,514 Ha. en la región, comparadas con sólo 676 Ha. de yuca, 286 Ha. de frijol y 451 Ha. de plátano. Una gran parte de las áreas intervenidas en las laderas y valles afluentes del Alto Mayo no son aptos para la agricultura y son tierras clasificadas como de protección. Esto significa que se excede su capacidad de uso, generando serios problemas de erosión, pérdida de fertilidad y alteración del régimen hídrico. En el mapa 4 se puede apreciar el uso actual de las tierras en el Alto Mayo con respecto a su capacidad de uso.

Desde los años setenta con la llegada de la Carretera Marginal la economía de la región está dominada por el monocultivo del arroz y las actividades de comercio, transporte, servicios e industria, que abarca esta última desde su el acopio de materias primas, su transformación hasta su comercialización. Dichas actividades están concentradas sobre todo en las ciudades de Moyobamba, Rioja y Nueva Cajamarca. En Moyobamba, asimismo, se encuentran asentadas la mayoría de las dependencias gubernamentales regionales, lo que significa la existencia de un sector importante de burócratas como parte de la PEA urbana.

MAPA 4
MAPA DE USO DE TIERRAS SEGÚN SU CAPACIDAD DE USO. ALTO MAYO



Las Amenazas en el Alto Mayo

Según se puede apreciar en el cuadro 5, la región San Martín y las zonas circundantes de la amazonía nororiental del Perú han sido escenario de numerosos sismos a lo largo de los últimos siglos, desde inicios de la colonia. De una inspección de los últimos 110 años de la historia sísmica del área sismogénica conformada por la zona sur del Departamento de Amazonas y norte de San Martín, se ha obtenido un período promedio de ocurrencia sísmica de 22.5 años; es decir, que según esto se esperaría que en el área se produzcan sismos destructores cada 20 ó 25 años (Deza y Chang 1990).

CUADRO 5
SISMOS FUERTES OCURRIDOS EN SAN MARTÍN Y ZONAS VECINAS

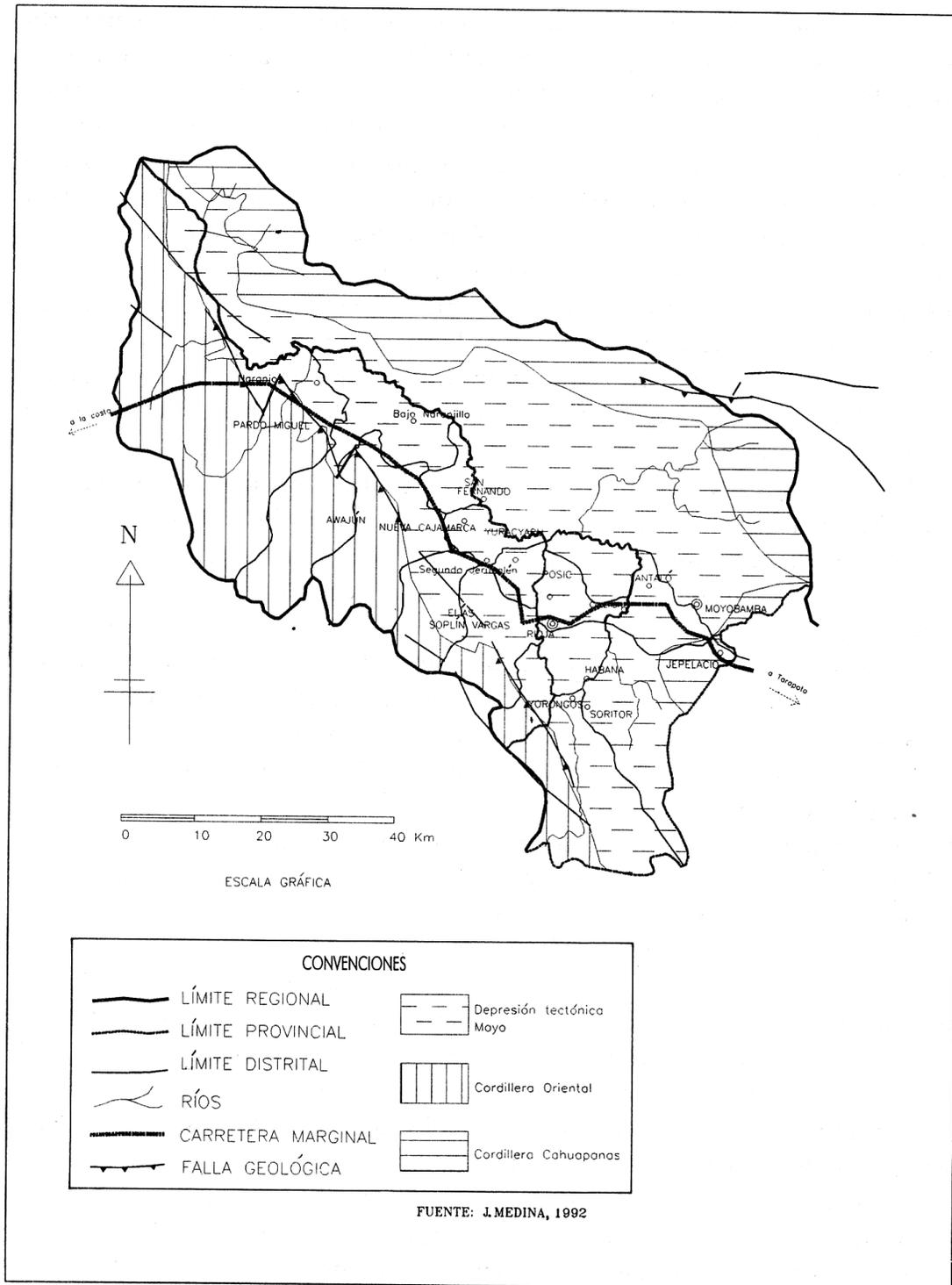
Fecha	Lugar	Escala de Richter	Efectos/comentarios
1746	Moyobamba		Destrucción de la antigua ciudad de Moyobamba. Reubicación de la misma.
29-11-1877	Chachapoyas		Recia sacudida de tierras.
28-09-1906	Moyobamba y Chachapoyas	7.0	Desplome de muros y colapso de viviendas. Intensidad de VII MM.
14-05-1928	Chachapoyas y Moyobamba	7.3	25 muertos; destrucción casi total de la ciudad de Chachapoyas, grandes derrumbes en Moyobamba; se sintió en Colombia, Brasil y Lima.
18-07-1928	Chachapoyas		Fuerte réplica que desploma casas ya debilitadas por el terremoto anterior.
06-08-1945	Moyobamba	6.0	Destructor, intensidad de VII MM en Moyobamba, licuefacción de suelos en Shango, Tahuisco.
15-06-1954	Moyobamba y Chachapoyas		Daños ligeros en Moyobamba, Chachapoyas, Celendín.
19-06-1968	Moyobamba	6.4	15 muertos; sacudió todo San Martín; mayor destrucción en Moyobamba y Yantaló. Licuefacción de suelos en terrenos bajos. Epicentro en falla Angaisha.
20-03-1972	Juanjuí y Saposa	6.5	Destructor; 10 muertos, 22 heridos, 500 casas destruidas, licuefacción, asentamientos, derrumbes, agua.
18-09-1973	San Martín	5.8	
24-08-1975	San Martín y Loreto	5.1	
20-12-1976	San Martín	5.0	
30-03-1977	Amazonas	5.0	
13-05-1977	San Martín	5.0	
29-05-1990	Alto Mayo y Rodríguez de Mendoza	6.0	(Este estudio)
14-04-1991	Alto Mayo	6.2	(Este estudio)

Fuente: ONERN, IGP, Cismid (Cuadro compuesto con base en Zambrano y Medina, 1991: 9 y 1992: 150).

Sin pretender más que reseñar brevemente la sismología de la región, es preciso reconocer que el Alto Mayo se encuentra ubicado en una zona de fallas geológicas que se desplazan de noroccidente al suroriente, que forman parte de un sistema de fallas que parten del sur del territorio ecuatoriano cruzando los Andes, y que es allí donde toma el nombre de "Deflexión de Huancabamba". Este gran accidente tectónico parece tener gran influencia en la evolución de la cordillera de los Andes y probablemente también en la concentración de sismos fuertes en el segmento nororiental de la faja subandina, sobre todo en las zonas de convergencia con fallas geológicas activas que acompañan longitudinalmente a los Andes. Merece especial atención los hipocentros detectados de los sismos anteriores en la región, que en su mayoría muestran profundidades que van de los 20 a 30 kilómetros, lo cual nos permite asociarlos a fallas geológicas superficiales o de reciente formación, más aun si se toma en cuenta las características estructurales y tectónicas de toda la faja subandina en pleno proceso de levantamiento.

En el mapa 5 se puede apreciar que el epicentro del sismo del 29 de mayo de 1990 estaba asociado a la Falla Pucatambo, al sur del Alto Mayo y el epicentro del sismo de 4 de abril de 1991 a la Falla de Angaisa al norte del Alto Mayo. La ubicación de estos epicentros en dos fallas geológicas distintas ayuda a explicar en parte la distribución diferenciada de las intensidades producidas por ambos sismos: el primero produciendo intensidades máximas en ciudades como Soritor, en el sur de la zona, y el segundo produciendo intensidades máximas en ciudades como Moyobamba y Yantaló al norte de la zona.

MAPA 5
MAPA MORFOTECTÓNICO DEL ALTO MAYO



Este escenario sísmico en el Alto Mayo nos da el marco para entender la ocurrencia de desastres anteriores en la zona. Debido a un fuerte sismo, la ciudad de Santiago de los Ocho Valles de Moyobamba se destruyó por primera vez el 28 de octubre de 1746, siendo reubicada luego en el lugar que hoy se conoce, distante 4 Km. de su ubicación original, en Oxapampa. El 14 de mayo de 1928 otro sismo originó la caída de unas 150 casas en Moyobamba, la formación de grietas y derrumbes en el perímetro de la ciudad. El siguiente terremoto destructor en Moyobamba fue el 6 de junio de 1945, con intensidad de hasta VII (MM). El 19 de junio de 1968 se produjo un nuevo terremoto que, al igual que el anterior, alcanzó hasta VII (MM) de intensidad. Esta vez se registraron un total de 15 muertos, caída de casas de tapial y adobe, licuefacción de suelos y deslizamientos en las zonas de pendientes.

Tal vez lo que resalta de esta historia sísmica de la zona es que han ocurrido anteriormente sismos con características muy parecidas a las de 1990 y 1991. Sin embargo, los daños materiales y humanos registrados (sobre todo en los terremotos de 1928, 1945 y 1968, para los cuales existen registros documentales) fueron significativamente menores a los daños producidos por los terremotos de 1990 y 1991. Por otro lado, es evidente que a pesar de la repetida destrucción de viviendas y otras construcciones a raíz de los sismos, no se había producido en la zona un cambio en el sistema constructivo. Después de cada sismo se volvió a reconstruir con el mismo sistema constructivo, recreando las condiciones de vulnerabilidad frente al próximo sismo.

En relación a otras amenazas naturales que se presentan en la zona, habría que mencionar los flujos aluviónicos, conocidos en el Perú también como "huaicos". Estos ocurren principalmente circunscritos al ámbito de las quebradas o subcuencas torrenciales. Se presentan como flujos de barro compuestos de sedimentos heterogéneos en tamaño y naturaleza. Tienen mayor incidencia en las quebradas que han sido deforestadas. Los factores que facilitan su ocurrencia son la inestabilidad morfodinámica de las subcuencas enmarcadas en ecosistemas frágiles, la presencia de lluvias intensas, abundante material suelto depositado sobre laderas de fuertes pendientes, así como la deforestación como tal.

El 16 de febrero de 1989 los poblados ribereños de San Miguel y Shuchshuyacu, en las orillas del río Gera, fueron inundados, lo que ocasionó grandes pérdidas materiales, la muerte de 80 personas, el colapso del puente Gera de la Carretera Marginal (al interrumpir la vía Tarapoto-Moyobamba), y la alteración de la estabilidad de la represa de la Central Hidroeléctrica del Gera, postergando su puesta en servicio por más de dos años.

El 27 de febrero de 1990 el caserío de San Miguel del río Mayo, provincia de Lamas (en el Bajo Mayo), fue destruido parcialmente por un aluvión que causó 27 muertos y 556 damnificados y la pérdida de 40 Ha. de área agrícola sembrada.

El hecho de que los registros históricos de la ocurrencia de esta amenaza en la cuenca del río Mayo daten de hace pocos años indica su estrecha relación con el proceso de deforestación y ocupación territorial que se ha producido en la región desde la llegada de la Carretera Marginal.

Otra amenaza de reciente impacto en el Alto Mayo son los vientos huracanados. Dichos vientos se han ido registrando con mayor frecuencia e intensidad en la última década, probablemente

debido a la progresiva deforestación que se viene practicando en la extensa llanura de la cuenca, lo que permite que los vientos logren alcanzar grandes velocidades. En el Alto Mayo tanto Soritor como Habana fueron seriamente afectados por estos vientos en el año 1989, no habiéndose registrado similar fenómeno anteriormente.

El Proceso de Acumulación de Vulnerabilidades en el Alto Mayo

Escenario de sismos anteriores y de amenazas de otro tipo, la zona donde ocurren los terremotos del 29 de mayo de 1990 y 4 de abril de 1991 tiene características sui géneris de vulnerabilidad.

En la medida que el riesgo de desastre evoluciona en función tanto de la vulnerabilidad como de las amenazas y los elementos expuestos, podríamos afirmar que los desastres no sólo ocurren en espacios naturales, determinados por características geográficas y climáticas sino también en espacios sociales, económicos y culturales que son conformados históricamente. En realidad los desastres no son sino momentos específicos dentro de procesos históricos de larga maduración. Es por eso que es clave analizar la conformación histórica del espacio regional donde ocurren los desastres de 1990 y 1991, para poder entender su causalidad, su impacto y las formas y mecanismos de gestión desplegados por las diferentes instituciones y organizaciones involucradas, y por la sociedad regional en su conjunto.

Hay varios procesos históricos superpuestos que en 1990 y 1991 terminan determinando la configuración de los desastres ocurridos. Durante más de cuatrocientos años el Alto Mayo presenta el caso de una región amazónica históricamente periférica al desarrollo político y económico del Perú y con marcadas diferencias respecto de las culturas predominantes de la costa y la sierra. Pero a esto hay que agregar los resultados no previstos de un modelo de desarrollo aplicado desde afuera, durante las dos décadas anteriores a los desastres, que partió de una visión distorsionada de la realidad regional. La aplicación de este modelo significó cambios demográficos, espaciales, económicos, ecológicos y culturales radicales en la región. Cinco años antes de que ocurrieran los terremotos de 1990 y 1991 se rompe el espejismo del desarrollo prometido y la región entra en una crisis económica sin precedentes con una secuela de violencia e inestabilidad política. Se pone de manifiesto un proceso acelerado de acumulación de vulnerabilidades en la región. En el marco de estos procesos históricos ocurren otros más coyunturales pero que también configuran los desastres y su gestión. El año en que ocurre el primer terremoto coincide con la peor crisis económica de la historia del Perú y con el recambio del gobierno central. En la región misma coincide con un proceso fracasado de regionalización.

La configuración histórica de la zona del Alto Mayo, su relación política y económica con el resto del país y la coyuntura excepcional en la cual se producen los desastres condiciona el impacto de las amenazas que se producen además de la respuesta de los diferentes actores que intervienen en su gestión.

En la época prehispánica la región del Alto Mayo fue habitada por diferentes grupos indígenas amazónicos, conocidos genéricamente con el nombre de los motilones o cráneos rapados (Scazzochio 1989). Estos grupos indígenas fueron el resultado de migraciones este-oeste de corrientes culturales Caribe, tupi-guaraní, y arahuac en épocas prehistóricas. En la época del inca

Túpac Yupanqui en la primera mitad del siglo XV (Rostworowski 1987) se habría producido contactos y probablemente relaciones de intercambio con las incas pero es claro que la región del Alto Mayo nunca estuvo sujeta al Estado Inca.

Poco después de la conquista del Perú los primeros españoles ingresaron a la selva del Alto Mayo en busca de El Dorado. Allí fundaron la ciudad de Santiago de los Ocho Valles de Moyobamba en 1540, en un lugar denominado Oxapampa, a 4 kilómetros de la actual ciudad de Moyobamba, marcando así el inicio de la urbanización del espacio regional. Con los españoles se introduce la construcción de las viviendas con muros masivos de barro (tapial) y techos de teja de barro, generando una primera acumulación de vulnerabilidades frente a los sismos que periódicamente asolaban la región. Durante la colonia Moyobamba se convirtió en la puerta de entrada de los misioneros jesuitas y militares españoles para la colonización de la selva nororiental del Perú. La población indígena fue reducida en las encomiendas y misiones, despoblándose la mayor parte de la región. Políticamente, entre 1717 y 1802 Moyobamba fue capital de la Comandancia de Maynas, parte del Virreinato de Nueva Granada (actualmente Colombia y Ecuador). Como no se encontró oro u otros recursos de interés, la economía de la región tuvo poco desarrollo y se limitó al cultivo del algodón y a un obraje real en Moyobamba, donde eran ensambladas las velas de los barcos.

En 1767 fueron expulsados los jesuitas y empezó la penetración de relaciones económicas extractivas y mercantiles en la región, formándose nuevas ciudades y pueblos por españoles, mestizos e indios, con un nuevo patrón espacial y económico. La ciudad de Rioja fue fundada en 1772 por el Obispo de Trujillo, Baltazar Jaime Martínez de Compañón. Soritor, Habana y Calzada también tuvieron su origen en la época colonial. A finales de la colonia la región se encontraba estructurada sobre la base de una red de pequeñas ciudades, sustentada en una agricultura básicamente de subsistencia. Una red de caminos de herradura vinculaba Moyobamba con la costa y con otras ciudades selva adentro. Fue en este período que se produjo el primer sismo histórico en la región del cual tenemos noticias. El 28 de octubre de 1746 se destruyó la ciudad de Santiago de los Ocho Valles de Moyobamba, reubicándose la ciudad en la zona que actualmente ocupa.

El siguiente hito en la conformación histórica de la región fue la inauguración de la navegación fluvial a vapor en el río Amazonas, a partir de un convenio firmado por Perú y Brasil en 1851. Este hecho, junto con la independencia del Perú, permitió una mayor integración económica del Alto Mayo con el resto de la Amazonía y, por ende, con los mercados de Europa a través de un camino de herradura de Moyobamba a los puertos fluviales del río Huallaga. Esta nueva integración económica y espacial dio lugar al desarrollo de una industria artesanal de fabricación de "sombreros de Panamá", en base a la explotación de la paja bombonaje, que fueron exportados a Brasil, Argentina, Italia y Francia. La intensidad de los flujos comerciales puede apreciarse por el hecho de que en 1870 se exportó 191,521 sombreros del Alto Mayo a Brasil y que varios países abrieron consulados en Moyobamba. En esta época Moyobamba tuvo una población de 11,346 habitantes (Rodríguez 1992) y una floreciente producción artesanal. La integración económica indudablemente creó un corto auge en el poblamiento y desarrollo de la región que hubiera significado una acumulación de vulnerabilidades frente a los sismos. Sin embargo por no

existir registros de terremotos en el siglo XIX en la región es imposible comparar la magnitud de un hipotético desastre comparado con el de 1746.

El desarrollo artesanal-industrial de la región fue truncado bruscamente por el "boom" del caucho en la amazonía entre 1880 y 1920, hecho que además llevó al despoblamiento de la región. La ausencia de navegación en el Mayo en su curso medio (que condujo a la desintegración del Alto Mayo de las redes fluviales amazónicas) causó la pérdida del peso económico y político alcanzado a mediados del siglo XIX. En 1887 la capital política de la amazonía peruana fue transferida de Moyobamba a Iquitos en la selva baja y se inició una etapa de decadencia y letargo en el Alto Mayo. Para principios de siglo la población de Moyobamba había bajado a 7,000 habitantes (Rodríguez 1992) y la producción de sombreros había decaído significativamente.

El aislamiento y el estancamiento económico persistió hasta 1940 cuando se inaugura el servicio aéreo, uniendo a Moyobamba y Rioja con la costa y con los puertos fluviales del Huallaga y permitiendo impulsar el cultivo comercial del café. Sin embargo, este periodo no se debe considerar como uno de auge económico. Ninguna ciudad del Alto Mayo tuvo una tasa de crecimiento anual por encima del 1% en el periodo censal 1940 a 1961 (Maskrey y otros 1991) y en 1961 la población de 9,616 habitantes de Moyobamba fue inclusive inferior a su población de mediados del siglo XIX. En este periodo ocurren dos nuevos sismos. El 14 de mayo de 1928 un movimiento de magnitud 7.3 causa la caída de 150 casas en Moyobamba. El 6 de agosto de 1945 ocurre otro sismo destructor con una intensidad de VII (MM) en Moyobamba. El 19 de julio de 1968 ocurre otro sismo de magnitud 6.9, con una intensidad de VII (MM) en Moyobamba, esta vez muriendo 15 personas.

En resumen, el panorama de la región a principios de la década del 70 fue de una población mestiza selvática bastante homogénea y con residencia básicamente urbana, dedicada a una agricultura de subsistencia y un comercio con base en el café. La región se mantenía económica y culturalmente aislada del resto del país, sin ningún vínculo terrestre con la costa. Como es típico, los agricultores manejaban predios en terrenos planos o con poca pendiente, con una amplia variedad de cultivos alimenticios y medicinales, criaban animales y practicaban la caza y la pesca. El sistema de roce y quema de los bosques tropicales no significaba mayor problema ambiental por la baja densidad poblacional. Se producía en la región los materiales como caña y madera, utilizada esta última en la construcción de viviendas. En las ciudades había población dedicada al comercio y una pequeña empleocracia que trabajaba en las dependencias estatales, sobre todo en Moyobamba. Había una tasa neta de emigración debido a las pocas oportunidades económicas. Habían ocurrido desastres sísmicos en la región incluyendo el de 1968. Sin embargo, el impacto de estos sismos fueron mucho menores que los de 1990 y 1991 y por el aislamiento de la región no fueron significativos en términos económicos o políticos a nivel nacional. Por el aislamiento de la región tampoco condujeron a cambios en el patrón de construcción, en la economía o en la ocupación territorial.

En 1974 se culminó la construcción de un tramo de 450 Km. de la Carretera Marginal de la Selva, que vinculó al Alto Mayo con la costa peruana. La construcción de "La Marginal" fue resultado de una política de desarrollo de la selva alta por el gobierno peruano con el apoyo de diferentes organismos internacionales de desarrollo. Se buscaba potenciar la producción

agropecuaria comercial para el mercado nacional mediante la ampliación de la frontera agrícola y el cambio tecnológico acompañado por un proceso de colonización por migrantes de la sierra andina. "La Marginal" fue el eslabón clave de esta política, que permitió tanto la salida de la producción agropecuaria como la entrada de los colonizadores. El desarrollo de la región fue apoyado por un sistema de préstamos agrarios, acopio y comercialización de la producción agropecuaria, subsidiada por entidades gubernamentales. A raíz de esta política se produjo cambios radicales en el poblamiento, ocupación territorial, economía, cultura y medio ambiente de la región.

En primer lugar, se dio una inmigración sin precedentes. El Alto Mayo se convirtió en la puerta de entrada a la selva para colonizadores campesinos de los Andes del norte de Perú. Mientras que en 1972 en San Martín sólo habían 21,354 inmigrantes, para 1981 esta cifra había subido a 70,272 y para 1993 a 175,363. En el cuadro 6 se puede apreciar el crecimiento poblacional del Alto Mayo desde 1940 a 1993, sobre todo el salto cualitativo que se dio entre 1972 y 1993.

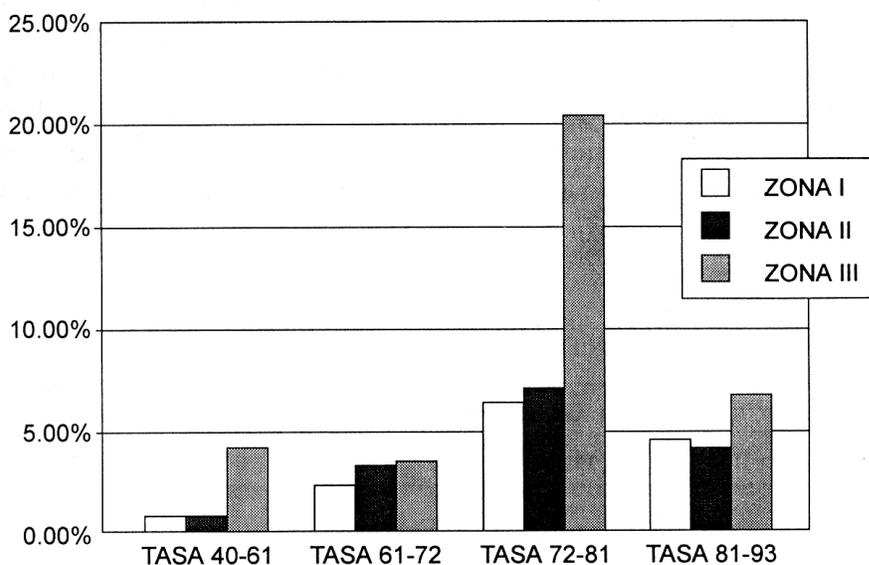
CUADRO 6
CRECIMIENTO POBLACIONAL DEL ALTO MAYO, DE 1940 A 1993

	POB 40	POB 61	POB 72	POB 81	POB 93
Moyobamba	8,341	9,616	12,228	21,112	38,880
Rioja	3,833	4,580	6,689	11,688	18,632
Zona I	12,174	14,196	18,917	32,800	57,512
Calzada	832	1,250	1,476	2,039	3,418
Habana	400	418	606	1,054	1,259
Soritor	1,461	1,941	2,949	6,388	10,959
Yantaló		227	636	1,096	1,859
Posic	306	427	522	841	971
Yorongos	904	345	608	1,212	2,254
Zona II	3,903	4,608	6,797	12,630	20,720
Yuracyacu	507	1,287	2,625	24,194	4,624
Awajún					2,903
Elías Soplín Vargas					5,198
Nueva Cajamarca					21,207
Pardo Miguel					9,602
San Fernando					4,336
Jepelacio	1,030	2,398	2,864	4,596	13,568
Zona III	1,537	3,685	5,489	28,790	61,438

Fuente: INEI, Censos Nacionales de Población: 1940, 1961, 1972, 1981, 1993.

El proceso de asentamiento de los colonos abarcó, en primer lugar, la margen derecha del río en la provincia de Rioja (Zona III) para luego extenderse a distritos como Soritor en la Zona II y a la margen izquierda del río Mayo en el distrito de Moyobamba. En 1972 la población de los actuales distritos de Yuracyacu, Awajun, Elías Soplín Vargas, Nueva Cajamarca, Pardo Miguel y San Fernando fue de sólo 2,625 habitantes. Nueve años después, en 1981, fue de 24,194 habitantes y en 1993 había crecido a 47,870 habitantes. En el periodo 1981-93, sin embargo, la tasa de crecimiento disminuyó considerablemente debido a la saturación del espacio disponible. En el siguiente Gráfico se puede apreciar la tasa de crecimiento poblacional de las tres Zonas entre 1940 y 1993, apreciando el espectacular repunte del crecimiento de la Zona III entre 1972 y 1981 y su posterior estabilización entre 1981 y 1993.

GRÁFICO 1
TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL 1940-1993 -ALTO MAYO



Fuente: INEI, Censos Nacionales de Población: 1940, 1961, 1972, 1981, 1993.

La colonización del Alto Mayo por campesinos andinos trajo consigo un verdadero proceso de "ruralización" de la región. A diferencia de la población selvática oriunda, quienes tradicionalmente vivían en las pequeñas ciudades de la región, los migrantes formaron nuevos caseríos y pequeñas agrupaciones de viviendas en el campo. Entre 1972 y 1981 aumenta la población rural del Alto Mayo de 20.8% a 41% de la población total. La Zona III, donde se concentran los migrantes andinos, reporta el 75.6% de la población rural de la región en el Censo de 1993. Desde 1981 hasta 1993 esta dinámica se estabiliza, elevándose a "sólo" un 45.3% la población rural en este periodo debido a la menor disponibilidad de terrenos aptos para el cultivo. Sin embargo, en paralelo a la "ruralización" de la región se da un proceso de "urbanización" de las ciudades. Antes de la Carretera Marginal, Moyobamba y Rioja fueron predominantemente ciudades de agricultores con un pequeño núcleo de comerciantes y, en el caso de Moyobamba, también de empleados públicos. Después de 1972 se integró la agricultura del Alto Mayo al

mercado nacional y se inició un proceso de modernización de las ciudades consistente en un aumento en el comercio, cambios en los patrones de consumo (mediante la introducción de alimentos importados) y de construcción (a través de la introducción del cemento y el fierro, anteriormente no disponible en la región), la creación de pequeñas industrias ligadas a la producción agrícola y forestal y al sector de transportes. Para medir el grado de urbanización hemos sumado la población económicamente activa en actividades propiamente urbanas (servicios, comercio, manufactura) como un porcentaje de la población urbana para las dos provincias de Moyobamba y Rioja. Tal como se puede apreciar en el cuadro 7, las ciudades del Alto Mayo se han vuelto considerablemente más urbanas en el periodo 1972 a 1993, puesto que la PEA urbana ha crecido a una tasa muy superior a la población urbana en ambas provincias.

CUADRO 7
GRADO DE URBANIZACIÓN EN EL ALTO MAYO, DE 1972 A 1993

Provincia	Grado de urbanización %		
	1972	1981	1993
Moyobamba	9	14	22
Rioja	8	20	22

Fuente: INEI, Censos Nacionales de Población: 1972, 1981, 1993.

Mediante la introducción del riego se impulsó el monocultivo del arroz, lo que constituyó un verdadero "boom" de la agricultura comercial. En el Alto Mayo la producción del arroz aumentó de 2,665 TM en 1971, a 63,308 TM en 1990. Dicho cambio tecnológico en la agricultura tuvo un impacto dramático en la producción de cultivos alimenticios. En la cuadro 8 se puede apreciar cómo la superficie sembrada de yuca, frijol y plátano (los alimentos básicos de la dieta regional) cayó significativamente entre 1973 y 1990, un periodo en el cual la población de la región aumentó de forma acelerada.

CUADRO 8
SUPERFICIE SEMBRADA EN EL ALTO MAYO, DE 1967 A 1990

Alto Mayo	1967 Ha	1971 Ha	1972 Ha	1973 Ha	1988 Ha	1989 Ha	1990 Ha
Arroz	600	1,479	1,203	2,764	15,430	15,302	12,514
Maíz	1,900	1,730	1,017	2,286	7,844	6,381	5,887
Yuca	1,700		1,307	2,232	603	579	676
Frijol	1,000	1,752	633	2,232	925	764	286
Plátano	2,911		1,712	2,493	897	451	494

Fuente: Ministerio de Agricultura.

La introducción del monocultivo del arroz bajo riego también significó un acelerado proceso de deforestación a favor de la agricultura de subsistencia, la ganadería y la coca. Mientras que en 1963 existían apenas 9,215 Ha. de bosque intervenidas en la provincia de Rioja, en 1987 esta cifra había aumentado a 93,304 Ha. Ello significaba que cada año durante este periodo se había destruido un área de bosque correspondiente al 1.3% de la superficie de la provincia. En la provincia de Moyobamba la tasa anual de deforestación en el mismo periodo fue de 0.97%, aumentando el área intervenida de 23,850 Ha. en 1967 a 121,969 Ha. en 1987. Una vez copadas las tierras arcillosas, el proceso de deforestación se extendió a áreas no aptas en laderas de pendiente muy pronunciada. Esto trajo consigo agudos problemas de erosión y cambios en el régimen hídrico, con fuertes épocas de sequía e inundaciones en época de lluvias.

Por otro lado, la construcción de la Carretera Marginal generó una serie de cambios sociales y políticos en la región. Antes de la construcción de la Marginal no existieron mayores expresiones organizativas de la población, pero con la centralización del financiamiento y la comercialización de la agricultura bajo el auspicio estatal y la urbanización de la economía regional empezaron a surgir un conjunto de organizaciones reivindicativas, primero de los agricultores y luego de la población en su conjunto. Factores como insuficiencia de créditos, altos intereses, precios por debajo de los costos de producción, déficit de almacenes, descuentos arbitrarios y demora en los pagos dieron razón de ser a organizaciones como la FASMA (Federación Agraria Selva Maestra), que realizó importantes huelgas, algunas a nivel departamental, incluyendo el bloqueo de carreteras y el establecimiento de barricadas. Posteriormente, en los años ochenta se generaron nuevas formas organizativas conocidas con el nombre de Frentes de Defensa de los Intereses del Pueblo (FEDIP) a nivel distrital, provincial y regional, que agrupaban a todos los sectores de la sociedad civil.

Este conjunto de cambios en la región a partir de los años setenta generó una rápida acumulación de vulnerabilidades en la región. El crecimiento demográfico, la degradación del medio ambiente, la creación de nuevos asentamientos construidos en forma precaria, el flujo de inmigrantes con patrones culturales ajenos a la región, los cambios económicos asociados al crecimiento de la agricultura comercial y la existencia de un gran porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas son sólo manifestaciones parciales de un proceso de vulneración de la sociedad regional. La vulnerabilidad empezó a hacerse patente cuando a mediados de los años ochenta empezaron a manifestarse los primeros síntomas de agotamiento del modelo de desarrollo iniciado con la apertura de la Carretera Marginal.

Las causas de este agotamiento estuvieron directamente relacionadas con la crisis fiscal del gobierno peruano que se inició en 1983 y se ahondó entre 1985 y 1990, culminando en la peor crisis hiperinflacionaria conocida en país alguno. La producción agrícola del Alto Mayo dependía directamente de subsidios estatales tanto para créditos y comercialización como para el mantenimiento de la Carretera Marginal: única vía de salida para la producción. Cuando el gobierno central empezó a incumplir sus obligaciones con los agricultores con cada vez mayor frecuencia y abandonó el mantenimiento de la carretera y demás infraestructura, los agricultores comenzaron a quedarse sin ingresos y el arroz cosechado empezó a amontonarse en los

almacenes de la región. A nivel de San Martín en su conjunto el crecimiento del PBI agropecuario se estancó en 1984 y alcanzó cifras negativas a partir de 1985 hasta 1991. La crisis de la agricultura comercial afectó la economía regional en su conjunto.

La respuesta de los agricultores a la crisis presentó varias facetas. Por un lado, se intensificaron las huelgas y medidas de protesta frente al gobierno a través de los Frentes de Defensa. En setiembre de 1989 y entre febrero y abril de 1990, sólo meses antes del terremoto de 1990, se dieron huelgas departamentales de gran magnitud que paralizaron totalmente las actividades productivas y las vías de comunicación. Sin embargo, en ese entonces el gobierno ya no estaba en capacidad de atender ni mínimamente sus demandas. Otra respuesta a la crisis de los agricultores fue la extensión del cultivo de la hoja de coca y su transformación ilegal en pasta básica de cocaína. Junto con la crisis económica surgió la violencia política. Aparecieron en el Alto Mayo columnas armadas de movimientos subversivos y como secuela se decretó el Estado de Emergencia, iniciándose una etapa de militarización y de violencia generalizada que erosionó la autoridad y capacidad de actuación de autoridades civiles, organizaciones poblacionales y Frentes de Defensa.

Por otro lado, el gobierno central dio una serie de leyes orgánicas entre 1987 y 1989 para la creación de nuevos gobiernos regionales. Se pretendió anexar San Martín al departamento costeño de La Libertad. Debido a que no existían vínculos históricos, culturales o económicos o vías de comunicación entre ambos la propuesta fue rechazada por la población regional que reclamó una región autónoma. Se creó así un nuevo frente de conflicto que aglutinó al conjunto de la sociedad regional en contra del gobierno central. A pesar de las protestas y huelgas organizadas por el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo de San Martín, el Gobierno central persistió en la creación de la nueva región. El 8 de abril 1990, dos meses antes del primer terremoto, se realizaron elecciones generales y regionales. En San Martín las elecciones para la nueva Asamblea Regional tuvieron que ser anuladas, pues el 72.2% de los votos emitidos en San Martín fueron nulos (señal de protesta de la población). En las elecciones generales no hubo ganador en la primera vuelta. Esto llevó a que los dos candidatos con más votación, Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori, tuvieran que disputar una segunda vuelta electoral en junio de 1990. Es así como en el momento de ocurrir el terremoto había un vacío político a nivel del gobierno central. Los organismos del gobierno quedaron efectivamente paralizados por varios meses, sin presupuesto ni dirección política.

En otras palabras, el terremoto de 1990 sucedió en una coyuntura particular de crisis económica y política a nivel nacional que cobró ribetes extremos en el ámbito regional. Ocurrió en un momento de elecciones, de transición de un régimen a otro; en otras palabras, de inestabilidad política y a nivel de todos los funcionarios y entidades estatales. Esto se agravó por la crisis de un proceso de regionalización que causó tensiones entre la población regional y el Gobierno central. A esto hay que agregar el Estado de Emergencia y la suspensión de las garantías por la situación de violencia política causada por la presencia de grupos subversivos y el narcotráfico, además de la crisis económica, con una inflación que había erosionado por completo el poder adquisitivo de la población. En solo un mes, agosto de 1990, tres meses después del primer terremoto, se registró una inflación de 400% debido a las primeras medidas de ajuste del nuevo gobierno.

Entre los terremotos se produjeron nuevos cambios en la coyuntura. El nuevo gobierno implementó una política agresiva de liberalización de la economía que incluyó la eliminación de los subsidios y el desmantelamiento total de los organismos de crédito y comercialización agrícola. Como resultado tuvieron que parar virtualmente organizaciones poblacionales como la FASMA y el FEDIP. Sencillamente, ya no había un interlocutor en el gobierno a quien reclamar. El 24 de febrero el gobierno realizó un plebiscito sobre la conformación de la región que dio como resultado poco sorprendente una votación en favor de la creación de la Región Autónoma San Martín. Posteriormente se creó en forma transitoria la administración regional, que quitó otra razón de ser a las reivindicaciones de las organizaciones poblacionales. Esas últimas habían utilizado la cuestión regional como un canal principal de aglutinación de la sociedad regional. La desmovilización de las organizaciones poblacionales se terminó de rematar en 1991, al empeorarse la situación de violencia en la región, debido a la realización de acciones de mayor envergadura por los movimientos subversivos y la consiguiente respuesta militar. Fue en este contexto que sucedió el segundo terremoto de abril 1991.

En resumen, los desastres que ocurrieron en el Alto Mayo en 1990 y 1991 tienen que entenderse en el contexto de las amenazas que se presentaron en la región; las ciudades, pueblos y viviendas expuestos a las amenazas sísmicas; y el proceso de acumulación de vulnerabilidades en la región, que significó que en el momento de ocurrir los terremotos la sociedad regional tuviera seriamente mermada su capacidad de absorber el impacto de las amenazas y recuperarse de ellas. Dicha acumulación de vulnerabilidades ya había empezado a manifestarse en desastres anteriores ocurridos en la región, en cierta forma premonitorios de los desastres sísmicos de 1990 y 1991. Debido a la deforestación se habían producido los primeros desastres por inundación en la región, en el río Gera en 1989, y en 1990, meses antes del sismo de 1990, en San Miguel del río Mayo. Los terremotos son características naturales de las zonas donde ocurren y el Alto Mayo es históricamente sísmico. Sin embargo, en cierta forma el impacto de los terremotos de 1990 y 1991 sorprendió a propios y a ajenos. La acumulación de vulnerabilidades en la región había sucedido tan rápidamente que ni la sociedad regional ni el gobierno central fueron conscientes de ella. Los procesos acelerados de cambio económico, demográfico y de urbanización en el Alto Mayo no habían sido incorporados en el imaginario nacional de una manera que pudiera permitir prever los desastres de 1990 y 1991.

La Respuesta: Diversidad, Paralelismo, Integración

Introducción

Analizar la gestión del desastre del Alto Mayo supone diferenciar actores. Cada uno de ellos, desde su propia situación, reaccionó de distinta manera o cumpliendo un distinto papel. Supone también diferenciar lugares, es decir, no ocurrió lo mismo en todas las ciudades y poblaciones. No fueron los mismos actores los que cumplieron un mismo papel. Supone también diferenciar en qué momento actuaron: si en la emergencia, en la rehabilitación, o en la reconstrucción. O, más claro aun, si el carácter de sus acciones era de atención de la emergencia, de rehabilitación de los servicios públicos, o de reconstrucción. Es decir, a qué tipo de acción luego del desastre se

abocan. Y, finalmente, si se trata del primer o del segundo sismo. Esto último también es importante porque en el caso del Alto Mayo las etapas se superponen: veremos aparecer a algunos actores sólo en los momentos de emergencia y actuar sobre ella, y no participar en las tareas de reconstrucción que ya se venían ejecutando, por ejemplo, en el intervalo entre el primero y el segundo. Eso aclarará en mucho el tipo de acción frente a los desastres a la que se limitan algunos actores. Se irá perfilando así la gestión del desastre como un proceso, en el que se transparenta la naturaleza de los actores y de las acciones; la gestión del desastre como un conjunto de problemas, no sólo como una suma de acciones o de funciones bien o mal ejecutadas sin poder explicarnos por qué.

En cuanto a los actores, la diferenciación debe hacerse por tipos pues son muchos los involucrados. Sólo el análisis de la información transmitida por los medios de comunicación nacional sobre estos tres momentos u aspectos de los dos desastres (emergencia, rehabilitación y reconstrucción) nos dan un número total de por lo menos 231 actores¹⁰: Veinte del Gobierno central, entre ministerios o sectores del Estado, institutos armados, y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI); 22 organismos especializados del Estado realizando acciones relativas a sus funciones particulares y con cierto grado de autonomía: desde el Instituto Geofísico del Perú, que registraba los movimientos sísmicos e instalaba sismógrafos, hasta el Jurado Nacional de Elecciones, que debía decidir si las elecciones nacionales que debían realizarse al poco tiempo del primer terremoto podrían llevarse a cabo, pasando por los médicos del Instituto Peruano de Seguridad Social, los hospitales del Estado que recibían los heridos, la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario que enviaba alimentos, el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano, etc.; 9 empresas estatales; Gobiernos regionales de otras regiones; y el propio Gobierno o administración regional. 12 organismos y agencias internacionales entre multilaterales, bilaterales y de socorro; 20 gobiernos extranjeros; por lo menos, 12 ONGs internacionales, además de las organizaciones internacionales ya referidas. En cuanto a actores del sector no gubernamental nacional que tienen su centro localizado en la capital del país, participaron 16 empresas privadas, 10 gremios profesionales y sindicatos, 29 instituciones de ayuda, civiles y religiosas, agencias e instituciones de ayuda nacionales; 2 ONGs nacionales; 18 actores entre partidos políticos y personalidades. Actuaron de alguna manera frente al desastre también los dos movimientos insurreccionales que existen en el país (Sendero Luminoso dinamitó el local del Centro de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres de la Universidad Nacional de Ingeniería que se beneficia de la cooperación japonesa). Desde la sociedad local, por otro lado –considerando sólo la información periodística– aparecen actuando 27 actores, que corresponden a los gobiernos

¹⁰ "Actor social" es un concepto muy utilizado hoy en día con diferentes significados. Es una clase social, un sector de la población, un tipo de organizaciones y hasta una persona en particular. En las ciencias políticas y la sociología el concepto de "actor social" normalmente corresponde a un grupo social que interpreta la realidad social de una determinada manera a partir de sus intereses y propone un proyecto para toda la sociedad que teóricamente da cuenta del interés de todos. Son intereses, percepciones y proyectos. Aquí usamos el término en forma amplia. Cuando hablamos de 182 actores incluimos, incluso, personalidades significativas. Lo haremos para destacar que la participación de cada una de ellas lleva implícita una percepción de lo que es un desastre y, consecuentemente, un tipo de respuesta. A medida que avanzamos en el análisis del manejo del desastre, y con base en la categorización de los diversos actores, el estudio va acercándose a la definición más rigurosa de los actores en función de grupos y sectores, más que de personas.

locales, distritales o provinciales¹¹, organizaciones sociales de base o populares, gremios profesionales, instituciones y personalidades de las iglesias e instituciones de socorro con sede o establecidas en la región, y ONGs regionales.

Independientemente del mayor número de actores externos a la región, cuya acción es destacada por los medios frente a una menor atención a los actores locales y regionales (lo que expresa la percepción de los medios sobre lo que constituye la gestión de un desastre), la infinidad de actores requiere ser agrupados en tipos o categorías y analizar su distinto papel en los distintos momentos y casos, su relación con los otros actores, y revelar el significado de esos hechos. En las secciones posteriores se han escogido un conjunto de casos representativos de intervención de actores que muestran los tipos de respuesta al desastre y el tipo de gestión del mismo. Pero antes de desarrollar estos puntos, se hará una descripción de lo que ocurrió en la escena del desastre.

La Imprevisión, la Sorpresa y las Primeras Respuestas Locales

El primer hecho a registrar es la sorpresa, la imprevisión y el desorden inicial luego de producido el primer sismo. Esto es importante porque ocurre en todos los lugares y a todos los actores locales. Los testimonios al respecto son elocuentes: "... el primer terremoto fue una experiencia totalmente nueva. No estábamos de ninguna manera preparados para un desastre de esa magnitud." (Alcaldesa de Rioja) "En el primer sismo del 29 de mayo, en realidad nadie pensó que iba a suceder." (Alcalde de Soritor) "Pensábamos que era un movimiento sísmico más por el promedio ... a veces estamos acostumbrados ... total iba aumentando de severidad ... a la final nos dimos cuenta que las casas empezaron a derrumbarse, a caerse, había gritos en la calle, las mamás, los niños, un desorden completo." (Alcalde de Habana). Cómo se sobrepone la población a esta situación, y la intervención de qué actores supone, es elocuente.

Materialmente, el desastre era, sobre todo, muertos y heridos, daño de viviendas y edificios. Cada uno de estos hechos generaba una necesidad. Había que tranquilizar a la población, organizarla, buscar a los muertos, sacarlos de entre los escombros, atender a los heridos. Los escombros de las casas derrumbadas ocultaban a los muertos, entre ellos podían haber heridos. Los escombros debían ser removidos.

En el pueblo de Soritor (distrito de la provincia de Moyobamba a la que ya hemos hecho referencia), proporcionalmente más afectado (25 muertos, 80% de casas dañadas de un total de

¹¹ Cada provincia distrito en el país, cuenta con un concejo provincial o distrital, según sea el caso. Esta es la denominación oficial de los municipios, provinciales o distritales. Por tener un origen electoral diferente al del presidente y vicepresidentes de la República, senadores y diputados - que son elegidos en elecciones generales nacionales por un período de 5 años, a diferencia de los municipios que son elegidos, en fecha diferente, por un período de 3 años - y por el tipo de función que se les asigna, los concejos o municipios son también llamados gobiernos locales. El gobierno local está presidido por el alcalde y conformado por un concejo compuesto de un número diferente de regidores según la población distrital o provincial. A todos ellos se les denomina autoridades ediles.

2,500), el terremoto encontró reunida a la dirigencia del Frente de Defensa del distrito. Luego que cada cual averiguó sobre la situación de su familia se volvieron a concentrar y dirigieron las acciones comunes: colocaron altoparlantes a nivel de todo el pueblo, dieron indicaciones. Reunidos los muertos, atendidos los heridos, inmediatamente iniciaron una colecta para ayudar a las víctimas. Algo interesante, sin embargo, es que según testimonio de los dirigentes, la población, en medio de la sorpresa, a quienes primero recurrieron fue a sus dirigentes de barrio.

El daño de los edificios consistía en destrucción total, derrumbe, o los ponía en situación de peligro. Había que hacer una evaluación. Los escombros de las casas derrumbadas interrumpían las calles. Había que hacer limpieza. Cuando llegaron los primeros agentes del exterior estas tareas ya habían sido realizadas o, por lo menos, iniciadas.

Los primeros que llegaron al subsiguiente día de producido el sismo fueron los dirigentes de un frente político conservador, en ese momento en campaña electoral, que tradicionalmente consideraba a la región como una de sus plazas políticas. Venían con ingenieros para hacer la evaluación. El Frente de Defensa ya la había hecho. Con sus pocos recursos técnicos sabían el número de muertos, heridos, casas y edificios derrumbados, aquellos que habían quedado en peligro de derrumbarse y tenían una lista de necesidades. El Frente de Defensa contaba con una organización por barrios que hizo posible no sólo la evaluación rápida sino la ejecución sistemática de las primeras medidas.

En Habana, el otro distrito de Moyobamba más afectado (85% de un total de 400 casas), fueron los propios comités de barrio los que asumieron inicialmente la responsabilidad de la evaluación de los daños, hicieron la lista de damnificados e iniciaron la recepción y distribución de la ayuda. Los primeros en llegar -a la mañana siguiente- fueron las Fuerzas Policiales desde la capital de la provincia. Más tarde llegaría el Alcalde de Moyobamba trayendo ayuda. Por razones que veremos más abajo, el proceso iniciado por los comités de barrio se truncaría en forma lamentable. De hecho, fue uno de los lugares en donde la demolición de las casas en peligro demoró más.

En Rioja, la capital de provincia en la que el Concejo Provincial tuvo una actuación más decidida, salir a la calle a saber qué había pasado, a tranquilizar a la población, a evaluar los daños fue también la primera preocupación de las autoridades ediles. Para hacer la evaluación recurrió a los maestros organizados en el Sindicato Único de Trabajadores en la Educación Peruana (SUTEP) con quienes el Concejo elaboraría las listas de damnificados. Más tarde las autoridades saldrían con el Colegio de Ingenieros de la provincia a conocer la situación de los distritos¹². Paralelamente el Concejo se comunicó con el Gobierno central y con el Instituto

¹² En el país, los profesionales se encuentran organizados en gremios que los representan en sus reivindicaciones y prestan algunos servicios a sus afiliados y al Estado. El estado les asigna ciertas funciones oficiales: el Colegio de Abogados cumple con algunos roles en el poder judicial, el de ingenieros debe ser consultado en algunos temas, etc. Desde la década del 0 - época de modernización, recimiento del Estado y de los sectores medios - los colegios profesionales han venido cumpliendo en el país un rol cada vez más activo. Los colegios profesionales se organizan a nivel nacional y tienen sus filiales en los departamentos y prvincias. En ocasiones, incluso en algunos de los distritos más importantes.

Nacional de Defensa Civil (INDECI), órgano rector del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI). Mientras tanto, algunos barrios comenzaron a organizarse e hicieron su propia lista de damnificados. A Rioja llegó también la delegación del frente político conservador ya mencionado y nombró sus propios delegados de barrio para distribuir su ayuda. En algún momento la población llegaría a confundir a los delegados de barrio con los de este partido¹³. Finalmente los delegados de los barrios tendrían gran dificultad para coordinar con el Concejo Provincial.

En una aparente paradoja, la capital de la provincia de Moyobamba, a su vez capital del departamento de San Martín y la ciudad con mayor población del Alto Mayo, fue la que reaccionó con mayor desorden y la que demoraría más en implementar las primeras acciones. De hecho, las primeras acciones fueron ejecutadas más por algunos regidores del Concejo Provincial que por el propio Alcalde. De algunos de ellos nació la iniciativa de convocar al Colegio de Ingenieros para hacer una evaluación de los daños. Entre las primeras acciones estuvo también comunicarse con el INDECI. Las dificultades que tuvo la ciudad para remover los escombros y demoler las casas dañadas y en peligro de derrumbarse, no hace sino confirmar las impresiones que dejan la mayor parte de los testimonios de una ciudad sin autoridad central. Por ejemplo, luego de la rápida evaluación que hizo el Colegio de Ingenieros y por el peligro que suponían las casas seriamente afectadas, se decretó un plazo de 72 horas para demoler las casas en riesgo inminente. Sin ningún apoyo del Concejo para realizar esa labor, el sismo del año siguiente encontraría a algunas de ellas todavía en pie. De hecho fue la ciudad en que menor participación orgánica hubo de los barrios a pesar de que algunos de ellos desarrollaron acciones de gran significado que retomaremos más adelante. La actuación de éstos, sin embargo, fue prácticamente paralela a la débil actuación del Municipio. Finalmente, se trató del Municipio en que mayores quejas hubo respecto a la transparencia y eficiencia con que se distribuyó la ayuda. En las elecciones municipales siguientes (enero de 1993) éste fue uno de los temas electorales.

La Ayuda de Emergencia a la Zona y la Respuesta Local. Ayuda Foránea y Recursos Endógenos

Vistas las reacciones fundamentalmente locales, las primeras reacciones de las víctimas del desastre, el siguiente actor que apareció fue el organismo nacional responsable por la gestión de los desastres: INDECI¹⁴. El INDECI llegó, en un primer momento, con ayuda para la emergencia

¹³ El sismo del 29 de mayo de 1990 se produjo entre la primera y segunda vuelta de las elecciones generales en el país. El frente político conservador al que nos estamos refiriendo es el Frente Democrático (Fredemo), una de las dos opciones electorales que quedaron para segunda vuelta en la justa electoral. Independientemente de otras motivaciones, el fin proselitista también era evidente: toda la ayuda venía con el logotipo electoral del Programa de Asistencia Social (PAS) que esa opción electoral proponía para ser implementada en caso de llegar al gobierno. La situación crearía mayor confusión en Rioja por pertenecer la principal autoridad edil de la provincia a las filas de ese partido.

¹⁴ Inadeci: Instituto Nacional de Defensa Civil, órgano rector del Sistema Nacional de Defensa Civil (inadeci), encargado por el Estado peruano de la prevención, atención y rehabilitación en casos de desastre. Más adelante nos detendremos en su análisis.

y con técnicos para hacer la evaluación de los daños y determinar las necesidades. De hecho, fue con su llegada que se constituyeron los órganos de emergencia previstos por la ley de Defensa Civil: los comités provinciales y distritales de Defensa Civil. Éstos están presididos por el Alcalde e integrados por el sub-Prefecto en la Provincia o el Gobernador en los distritos¹⁵. Forman parte de él los titulares de las sectores públicos o dependencias estatales que actúan en la jurisdicción, los representantes de las organizaciones no públicas campesinas, laborales, culturales o gremiales y las que realizan labores de bienestar y, finalmente, el jefe de la Oficina de Defensa Civil, que debiera teóricamente existir en cada gobierno local. Tanto esta oficina como el Comité local debieran funcionar permanentemente. Sin embargo, estos no son creados sino en los momentos de las emergencias, normalmente a instancias del INDECI, y dejan de funcionar no bien pasa la emergencia o deja de llegar la ayuda de fuera para ser distribuida. El análisis de lo que significan estos comités dentro del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) y de su relación con el INDECI (institución rectora y coordinadora de aquél), así como de su funcionamiento, puede encontrarse en las siguientes secciones. Basta saber por ahora que en el Alto Mayo estos comités recién se formaron con la llegada del INDECI a la zona.

La incidencia local de la llegada del INDECI y de la ayuda que trajo, y la respuesta a la conformación de los comités locales de Defensa Civil, fue distinta en las diferentes localidades. Lo importante del caso es que todo indica que las características de esta incidencia dependen del grado y tipo de organización que encontró en la población. En donde la población se hallaba bien organizada no hubo mayores problemas en la distribución de la ayuda.

En efecto, en Soritor el Comité Distrital de Defensa Civil fue rápidamente incorporado a la dinámica organizativa del Frente de Defensa de los Intereses de Pueblo (FEDIP-Soritor). Este Frente tenía en los comités de barrio el mejor canal para distribuir la ayuda en forma adecuada. Desde el inicio de la formación del Comité Distrital de Defensa Civil (presidido por el Alcalde), el Frente de Defensa fue incorporado como una de las organizaciones sociales de base del distrito. Teóricamente, el Frente pasaba a formar parte del Comité de Defensa Civil. En la práctica, lo que ocurrió fue lo contrario. Siendo la Municipalidad parte de la organización del Frente, y estando subordinada políticamente a él, el Comité de Defensa Civil pasó a formar parte del Frente. El Frente era representativo del sentir de la población, tenía una organización que lo conectaba con la base, lideraba y, de hecho, dirigió todas las tareas.

Abstrayendo y poniendo a un lado la existencia del Frente de Defensa en Soritor, podríamos decir que la ayuda que llegó del INDECI a Soritor encontró en los comités de barrio la organización adecuada para su distribución. Sin embargo, encontramos un problema complejo. En primer lugar, los comités de barrio de Soritor habían sido creados por el Frente durante sus anteriores luchas reivindicativas frente al Estado y, luego de una etapa de reflujo del Frente, recién estaban

¹⁵ Al mismo tiempo que los gobiernos locales elegidos cada 3 años por la población, cada jurisdicción político-territorial en el país tiene una "autoridad política" o representante del Presidente de la República y del poder ejecutivo. Esta autoridad es designada - generalmente para todo el periodo presidencial - por este poder. Así - en orden de mayor a menor - los departamentos tienen un prefecto, las provincias un subprefecto, los distritos un gobernador y los pueblos y caseríos un teniente gobernador.

siendo reactivados por el mismo Frente, apenas unos meses antes del sismo. El sismo encontró al Frente de Defensa en un periodo de reactivación. En segundo lugar, la experiencia de lo que ocurrió con estos mismos comités de barrio en el distrito de Habana (también de la provincia de Moyobamba y contiguo a Soritor), nos deja ver que el tema es más complejo.

En efecto, ya hemos dicho que en Habana, en un inicio después del sismo, algunos comités de barrio asumieron las tareas de evaluación de los daños y distribución inicial de la ayuda. El Comité de Defensa Civil allí, sin embargo, no incorporó a esos comités. Se formó alrededor del Concejo Distrital y designó nuevos delegados. Según testimonios recogidos, los antiguos comités debieron "hacerse a un lado" para no entorpecer la labor y duplicar esfuerzos. La inexistencia en Habana de un Frente, una organización política de nivel superior, que agrupara y consolidara a la organización por barrios, hizo que ésta fuera marginada al conformarse el Comité oficial. Los comités de barrio de Habana también habían sido formados por el Frente de allí. Sin embargo, éste no estaba tan reactivado como en Soritor. La debilidad de su organización por barrios correspondía a la de su Frente. Finalmente, esta debilidad supondría que el Comité de Defensa Civil de Habana (presidido por su Alcalde) no lograra los resultados que en Soritor. La organización que creó el Concejo Distrital, al margen de las organizaciones anteriores, no logró sustituirlas. Como dijimos líneas arriba, Habana fue una de las poblaciones que más demoró -por ejemplo- en demoler sus edificaciones en peligro¹⁶.

En Moyobamba la situación del Frente de Defensa era más débil aún. Al reflujo producido luego de una etapa de reivindicaciones se sumaba la acusación de subversivos de la que eran objeto sus dirigentes. La conformación del Comité de Defensa Civil allí tampoco incorporó orgánicamente a los comités de barrio ni a las organizaciones de base en general sino hasta muy tarde. Como dijimos, en la ciudad de Moyobamba fue en donde mayor descontento se produjo por la distribución de la ayuda y en donde las más importantes iniciativas de reconstrucción prácticamente no pasaron ni por el Concejo ni por su Comité de Defensa Civil.

En Rioja, con un Concejo más activo, la situación fue más matizada. La llegada del INDECI fue también rápidamente incorporada a la dinámica del Concejo. De hecho, este último se benefició con el apoyo técnico del INDECI para la realización de la evaluación de los daños. Además, con la colaboración de la Corporación de Desarrollo del Departamento de San Martín (CORDESAM), elaboró un Plan de Reconstrucción. Una vez más, la situación de la organización local determinó la capacidad de aprovechar la ayuda que viene de fuera. El seguimiento a las etapas posteriores de rehabilitación de los servicios públicos y la reconstrucción de las viviendas, deja ver un Concejo que no cejó en su empeño de hacer efectiva la colaboración del Estado.

¹⁶ Es preciso señalar que el período de emergencia coincidió con la época de cosecha de arroz en la zona (entre junio y agosto). En Habana, una población de agricultores, la cosecha ocupa totalmente la atención de los pobladores. Mientras duró la cosecha, los pobladores se encontraban en sus chacras y no tenían interés en demoler sus viviendas de tapial porque, aunque se encontraban inhabitables, les servirían para almacenar la producción hasta el momento de ser vendida. Cabe pensar, por ejemplo, que la presencia de la base en los comités de defensa civil hubiera permitido incorporar más adecuadamente este tipo de factores que inciden en la respuesta de una población a un desastre.

Como veremos más adelante, los esfuerzos no fueron siempre coronados por el éxito. En particular, las tareas de reconstrucción se vieron dificultadas por la ausencia de la población de base en las instancias de negociación y en la ejecución de las acciones. Retrospectivamente, esto parecía estar anunciado en las dificultades que hubo para incorporar a esas organizaciones (por ejemplo, los comités de barrio) en el Comité de Defensa Civil.

En Rioja, sin embargo, sí hubo un intento de llegar a las bases. Se buscó a los comités de madres que existían y se incentivó la creación de nuevos (de sólo 10 comités de este tipo que funcionaban en mayo de 1990, pasado el segundo sismo y transcurridos prácticamente 2 años, en enero de 1993 la cifra había llegado a 127 comités). El principio de que "sólo el que está organizado recibe ayuda" contribuyó al efecto. Sin embargo, los comités de madres son organizaciones en función de la alimentación y la salud, no reemplazan a los comités de barrio, de carácter más territorial y con mayores posibilidades de representar a la población no sólo en la distribución de la ayuda sino en la reconstrucción. La organización territorial involucra a todo el núcleo familiar, al conjunto de la dinámica poblacional, no sólo al binomio madre-hijo.

De hecho, el Concejo tenía una capacidad de convocatoria importante. La utilización que hizo del sindicato de maestros (SUTEP), del Colegio de Ingenieros y de la CORDESAM, incluso del INDECI, en la evaluación de los daños y la formulación de un Plan de Reconstrucción, así lo indica. Muestra un Concejo dinámico. El problema más bien parece haber estado en la relación con las poblaciones de base.

Los Actores Foráneos: El Desastre más Allá de la Escena Local

Un desastre involucra no sólo a sus víctimas y a la zona en donde se dio. Un desastre es un hecho que trasciende las fronteras de la escena local. En un mundo comunicado como el actual, no es sólo una ciudad o una región la que amanece con sus casas derrumbadas, con pobladores muertos y con heridos; es el país y, a veces, la comunidad internacional entera la que amanece con la noticia de lo ocurrido. El desastre es un hecho del que participan todos aquellos que sufren sus efectos -directa o indirectamente-, los que se enteran y los que reaccionan de alguna forma.

En términos de los actores, la gestión del desastre indica también hasta qué punto es la comunidad nacional e internacional la que resulta comprometida. La ayuda internacional y nacional tanto gubernamental como privada muestra una reacción en la que la escena local del desastre no es sino una parte del hecho.

Es importante señalar ya aquí que, para quienes no son parte de la escena local, la información que reciben sobre lo que ocurre en ella es crucial. Se convierte casi en el hecho mismo. La información sobre el hecho es el hecho sobre el que actúan. De allí la importancia de lo que los medios de comunicación dicen sobre lo ocurrido.

Es verdad que un conjunto de actores tienen sus propios medios de información. El Sistema Nacional de Defensa Civil tiene sus monitores, las autoridades locales se comunican con él para solicitar ayuda. El hecho de que, ocurrido un desastre, la primera acción del INDECI se lleve a

cabo con un tipo de ayuda convencional y múltiple y un equipo de técnicos para evaluar los daños y determinar las necesidades, indica que la información que puede recibir por sus monitores y las autoridades, no es suficiente. En cuanto a información, el INDECI no depende tanto de los medios de comunicación masiva. La investigación realizada, sin embargo, muestra que los gobiernos extranjeros y sus agencias de cooperación y los actores extranjeros privados reciben primero información de los medios. La similitud entre la ayuda que envían y la imagen que estos medios dan del desastre corrobora la importancia de esta información, como imagen o información que influye o como expresión de una misma manera de entender los desastres que ambos comparten.

Por otro lado, existen a nivel de muchos países organizaciones que tiene como función, justamente, intervenir con ayuda en los casos de desastre. Un desastre no es únicamente una necesidad de atender sino una oportunidad de entrar en acción. El desastre en un país es oportunidad de relacionarse con él. El desastre se hace parte así de una realidad que lo trasciende. La respuesta a él no pertenece únicamente al ámbito del mismo. Éste es apropiado por una realidad que lo engloba.

Cuando los medios de comunicación destacan un desastre, en ocasiones son los efectos del desastre sobre la economía y la sociedad de un país lo que lo convierte en importante como noticia; en otras, no. En cierto sentido, los desastres son siempre noticia. Los medios no sólo cumplen una función en relación a los desastres, los desastres cumplen una función para los medios. En resumen, existen en la sociedad instancias que se apropian del desastre. Es importante ver en qué medida el "desastre" del que se apropian –para el que envían ayuda o el que comunican– es el mismo que se vive en la escena local.

Finalmente, los medios tienen un público al cual deben responder. Lo ofrecido por los medios no puede contrariar –no del todo, por lo menos– lo que el público espera. No es fortuito, entonces, sostener que lo que los medios ofrecen corresponde en parte a la imagen que la opinión pública tiene de los desastres, lo que espera de ellos. Si la prensa va a influir sobre otros actores, la opinión pública que influye sobre la prensa, entonces, va a tener más injerencia de lo que puede pensarse en la respuesta y el manejo que la sociedad nacional e internacional hace de un desastre.

Los medios de comunicación

Ya se ha dicho que el Alto Mayo –y la región de San Martín en general– había sido siempre una región marginal en el imaginario del país. En el mejor de los casos respondía a una imagen falsa de lo que realmente era. Selva virgen y deshabitada, territorio de colonización, nunca una selva con una larga historia de urbanización como registra la historia. Pues bien, lo primero que ocurre con el sismo de mayo de 1990, es que el Alto Mayo salta a la escena nacional como nunca antes. Si al lector común de los diarios no le había sido difícil entender que los movimientos subversivos hubieran escogido esta zona para sus operaciones –selva virgen al fin y al cabo; si le había sido difícil entender cómo se sembraba arroz entre los enormes árboles amazónicos –que en realidad estaban siendo talados desde dos décadas atrás; le era mucho más difícil entender que en el Alto Mayo pudieran haberse dañado miles de casas de tapial y adobe, levantadas con un sistema constructivo de origen colonial.

A la prensa también le fue difícil. En realidad no analizó demasiado este hecho y el problema resultó prácticamente obviado. Es decir, uno de los problemas que más podía hablar de la especificidad de la región y del desastre producido. El Alto Mayo salta a la escena nacional, es verdad, con un nuevo hecho, pero éste es tratado como lo habían sido los anteriores. El problema de los arroceros y maiceros, y el de la autonomía regional que había alcanzado su máxima expresión en el Paro General de la región de febrero de ese año, el de la extensión de los cultivos de coca y el narcotráfico, y el de la presencia de los movimientos subversivos había sido informado por la prensa sin hacer mención del proceso y contexto regional en el cual se explica. En el caso del sismo, tampoco se insertó la vulnerabilidad de la población y de las construcciones dentro del tratamiento. En realidad, no había sido tanto del Alto Mayo del que se había hablado antes sino de las otras zonas de la misma región en donde estos problemas se presentaban en forma más aguda. La novedad es que aparece el Alto Mayo, aunque sin enfatizar los rasgos de su proceso, que son justamente los que configuran su identidad como región en cuyo interior se explica el desastre. No es la región la que aparece sino sólo efectos del sismo.

Esto es importante porque son justamente los aspectos que privilegian el conjunto de actores numéricamente más amplio, que participa sobre todo en la etapa de emergencia y que, en general, son externos a la región. Tanto el gran número de noticias (150 entre el 31 de mayo, día siguiente del sismo, hasta el 28 de noviembre de ese año en que se produce prácticamente un silencio frente al tema hasta el siguiente sismo), el número de diarios (15 de circulación nacional) y la percepción del desastre que se transmite, corresponde a la numerosa concurrencia de actores, a su tipo de acción y a la abundancia de la ayuda recibida en este primer sismo.

En cuanto a los actores que más aparecen en la prensa, es la acción del INDECI la que ocupa la mayor atención. De las 150 noticias, en por lo menos 70 se menciona su acción. En segundo lugar se encuentran los organismos internacionales (aparecen durante toda esta etapa sobre todo 16 gobiernos, la Comunidad Económica Europea y las Naciones Unidas). A nivel nacional aparecen sobre todo las instituciones de ayuda humanitaria (Cruz Roja Peruana, Cáritas). Pero aparecen también, en un lugar importante, instituciones tan diferentes como el Instituto Geofísico Nacional y el Centro Peruano-Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres, por un lado, y el Frente político conservador varias veces mencionado. En cuanto a los primeros, la prensa busca a las instituciones convencionales que le pueden dar información sobre un hecho geológico que no es de fácil dominio. En cuanto al segundo, no es sólo el interés político y electoral que comporta sino que la prensa parece seguir en la escena del desastre la actuación de los actores ya presentes en el universo de la noticia.

En cuanto a los temas, son los del evento físico que causa el desastre, los efectos directos y la ayuda a la emergencia los que prácticamente copan la noticia. La solidaridad internacional y nacional y –de un modo importante– las dificultades que aparecen en el transporte y la distribución de la ayuda. La prensa registra testimonios de demandas y críticas, cumple un papel fiscalizador desde este tipo de percepción de la problemática de un desastre. Sin embargo, la información geológica y sísmica, la ayuda de los gobiernos (cantidades en dinero o especies), el arribo del INDECI o la instalación de un Comité local de Defensa Civil, no son de por sí noticia suficiente para el lector común. Sólo el lector ilustrado puede encontrar en esas noticias información de interés para su lectura del suceso. La prensa debe entonces "aderezar" sus páginas

con titulares tales como: "Rescatan vivo a anciano que estuvo tres días sepultado", que aparecen hasta en los medios más serios. Otros tienen que dar espacio a conjeturas y rumores fáciles de desmentir con sólo una llamada telefónica a uno de los centros de información geofísica: "Podría tratarse del nacimiento de un volcán". Y, finalmente, los vendedores de titulares encabezan su primera plana con: "Se abre la tierra y se traga un niño".

No obstante, la consistencia entre la percepción del desastre para los medios y la acción de la mayoría de los actores indica que hay allí un fenómeno más cultural y social que únicamente periodístico.

El que se trate de actores externos señala un tipo de relación con el medio alejado. Titulares tales como: "Se hunde Moyobamba, los pobladores viven en los árboles", parece reflejar más una imagen fantasiosa de la amazonia que únicamente sensacionalismo. Por ejemplo, la importancia otorgada a ciertos informantes científicos muestra que la prensa no siempre accede a la información adecuada en buena medida por la ausencia de una promoción de información alternativa. Ya en el primer sismo comienzan a aparecer actores populares, organizaciones sociales de base reflejando –muy superficialmente aún– aspectos del proceso regional. Y, con un trabajo sistemático de una ONG, comienza a aparecer información sobre tecnologías apropiadas para la reconstrucción y sobre los proyectos iniciados al respecto que inciden en la vulnerabilidad. La prensa no es impermeable, simplemente responde al desastre y cumple un papel convencional desde la sociedad y cultura en su conjunto de la que forma parte.

De hecho, al producirse el segundo sismo puede verse la persistencia de ciertos rasgos de la respuesta de los medios, otros que señalan un proceso de aprendizaje y, finalmente, cómo la respuesta de otros actores al desastre cambia la imagen que los medios dan sobre el conjunto del suceso. En cuanto a lo primero, a pesar que el segundo sismo tuvo una magnitud superior y sus efectos fueron tan destructores como los del primero, sólo se producen en esta ocasión un total de 75 noticias. El periodo en que el terremoto es noticia diaria también se reduce. Luego del primer sismo este periodo se extendió por nueve meses. Luego del segundo este se redujo a seis. El tema parecía haberse "agotado" como noticia. Sin embargo, el tratamiento de la noticia varía: luego del primer sismo la mayor parte de las noticias usa denominaciones territoriales genéricas: "el departamento de San Martín", "el Alto Mayo" y se menciona sobre todo las ciudades principales. En el segundo las denominaciones genéricas dan paso a los poblados más pequeños con nombre propio: "Soritor", "Nueva Cajamarca", etc. El Alto Mayo ha comenzado a ser conocido por la prensa. Pero, además, de las 75 noticias sólo 36 corresponden a la etapa y a los problemas de la emergencia. Luego comienzan a aparecer noticias sobre la rehabilitación y la reconstrucción. En algunos casos se trata del trabajo de información que realiza una ONG como parte de su proyecto, pero en otros se refiere a actores estatales que han iniciado también tareas de reconstrucción: la Empresa Nacional de Construcción y Edificaciones (ENACE), el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR), el Sistema Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA), y el Banco de Materiales, todos pertenecientes al sector Vivienda, que fue encargado por el Gobierno central de la reconstrucción del Alto Mayo. La prensa aparece permeable a la realidad. Si debiera cumplir un papel fiscalizador, tendría que hacerlo con respecto a estas acciones. Si la prensa estuviera comunicando motivaciones para la acción, sería también en estas áreas que incidiría.

El problema de la idoneidad de la ayuda a la emergencia

El primer hecho a registrar para el caso del primer desastre del Alto Mayo es la abundancia de la ayuda internacional y nacional que llegó. En cuanto a la ayuda internacional, el Perú concitaba mucha atención internacional en ese momento. El país, sin rumbo y sumido en el descontrol, comenzaba a convertirse en un peligro para sus vecinos y el hemisferio. Sin embargo, la debacle del gobierno aprista, el extremo al que habían llegado la recesión económica, la crisis fiscal y la inflación, el callejón sin salida de la ruptura de sus relaciones con la comunidad financiera internacional, el crecimiento de la acción de los movimientos subversivos, de la producción de la coca y el narcotráfico, parecían encontrar en las elecciones generales que se llevaban a cabo en ese momento una oportunidad de viraje y recomposición. El aislamiento institucional al que había llegado era contrapesado por el interés que concitaban los riesgos de la situación. Los dos candidatos que habían quedado en la justa electoral polarizaban las posiciones. Pero ya eso era algo: el lenguaje se hacía más descarnado, se comenzaba a hablar claro, se sabía que sólo medidas radicales podrían cambiar la situación.

En ese contexto, se entiende que la comunidad internacional se encontrara sensibilizada para enviar ayuda. A nivel nacional, ocurría algo similar. La crisis del Estado generaba en la sociedad civil una cierta conciencia de la necesidad de su protagonismo. Fueron muchos los actores que se sintieron llamados a enviar ayuda. Pero ¿qué ayuda llegó?

Por la Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil toda la ayuda para un desastre debe ser centralizada en el INDECI y canalizada a través de los órganos que componen el Sistema: desde el propio INDECI hasta los Comités distritales, pasando por los recursos y medios del Estado para trasladar la ayuda.

La información recogida nos permite tener una idea clara del tipo de ayuda y sus proporciones. El rubro que ocupa el primer lugar son los alimentos, el segundo lo ocupan las medicinas, el tercero la ayuda para abrigo (desde frazadas hasta carpas y colchonetas); luego están las calaminas y, en una proporción similar, un conjunto variado de implementos (que van desde los equipos sismográficos hasta depósitos para agua) y, finalmente, ropa. Todas las entrevistas a informantes claves, tanto de las instituciones centrales como de la localidad, indican que alimentos era lo que menos se necesitaba y abrigo lo que más. El Alto Mayo tenía toda su producción de arroz acumulada sin poder trasladarla a los mercados costeros (a ello se debió en parte el Paro General regional de febrero de ese año) y, siendo en gran proporción población agrícola, contaba con producción de pan llevar (yuca, plátanos, etc.) y crianza doméstica de aves, que sufrieron sólo parcialmente. En cambio, la misma noche del primer sismo comenzó a llover y la población, que había perdido sus casas o eran inseguras, no tenía donde guarecerse. Eso aparece en todos los testimonios.

La mayor parte de la ayuda en alimentos, por otro lado, correspondió a 5,000 sacos de arroz que llegaron de un país amigo y que el INDECI tuvo que trasladar a la zona por presiones políticas a las que debía ceder, por el riesgo de generar un escándalo si la prensa no lo hubiera entendido. En todo caso, las relaciones con ese país se hallaban en juego. Otra importante proporción de los alimentos correspondió a leche en polvo, esta vez proporcionada por una entidad del Estado. Que ésta tampoco se necesitaba, no por lo menos como prioridad en ese momento, lo indica el hecho

de que INDECI tuviera que almacenarla a la espera del momento más adecuado para trasladarla y distribuirla. Todo indica que INDECI también sólo trasladó parte del arroz (30 de lo que presumiblemente fueron 250 toneladas) lo que no sólo es comprensible, sino señala a INDECI tratando de adecuar la ayuda a las necesidades. En cambio, entidades de ayuda ligadas a la Iglesia Católica y que tenían comunicación directa con la zona habían recibido demandas de camillas y jeringas que no pudieron trasladar a través del INDECI. La explicación parece provenir del hecho de que se consideraba que el sector Salud estaba asumiendo la responsabilidad de esa área y no se debía intervenir por otro medio. El principio de la centralización parece sólo adecuado cuando los recursos institucionales de quien centraliza permiten asumir el conjunto de las necesidades que plantea.

Finalmente, la mayor parte del abrigo y calaminas provino de la ayuda internacional, aunque también debemos registrar el hecho de que, individualmente, en los primeros 30 días de la ayuda, la mayor cantidad de calaminas la donó una entidad del Estado (Cooperación Popular). Todo ello, sin embargo, no sobrepasa el hecho de que este tipo de ayuda no ocupó más que el cuarto lugar.

En cuanto a los alimentos, a pesar de lo inadecuado de la ayuda, la población hizo largas colas por muchas horas para recibir 1/2 Kg. de arroz. El poco control que la población siente tener sobre la gestión del desastre la hace asumir comportamientos estereotipados: "A un damnificado le toca hacer colas para recibir la ayuda." "¿Cómo saber si no me pierdo algo si no hago la cola?" "¿Por qué desperdiciar algo si no sé qué puede ocurrir mañana?" Son como principios de conducta que resultan de ser objetos y no sujetos del manejo que se hace. La no participación genera desinformación y ésta, a su vez, inseguridad. La inseguridad genera egoísmo o repuestas individuales antes que cooperación o acción común, comportamientos estereotipados antes que creativos.

En el siguiente sismo se presentan cambios importantes en la ayuda. La ayuda internacional es menor. Esto mismo, sin embargo, le permite a INDECI un mayor control sobre la ayuda que lleva. Aparece claramente también que la experiencia del anterior desastre ha sido asimilada. En primer lugar, la mayor proporción de la ayuda consiste en calaminas; la que le sigue es abrigo. En segundo lugar, por lo menos en el primer mes de la ayuda, las calaminas son proporcionadas por el propio INDECI. Por otro lado, debe destacarse que, además de las calaminas, INDECI traslada implementos (reservorios de agua, etc.) y herramientas (palas, picos, etc.). En el sismo anterior la falta de apoyo para la remoción de escombros y demolición de las casas en riesgo inminente había sido un problema. Hay un mayor conocimiento de las características que adquieren los efectos destructores de un sismo en la región por efecto de los sistemas constructivos y de los pocos recursos de las instituciones locales para afrontarlos. El conocimiento de la zona aparece aquí como clave. Cabe en este momento de la reflexión, sin embargo, preguntarse si sólo la virtualidad de dos desastres sucesivos y del mismo tipo es la única posibilidad de que los casos se beneficien de una mejora en la atención, y si existen no sólo los mecanismos en el centro para que la experiencia sea acumulada; si no, si se están creando los componentes de un Sistema que asegure que siempre la respuesta sea adecuada a las necesidades de las zonas. Esto lo retomaremos en el siguiente capítulo.

La Reconstrucción: Una Historia Paralela

Procesos que continúan, rasgos que se acentúan

El proceso social anterior al desastre no se paraliza. En algunos casos los conflictos se agudizan, en otros aparecen nuevas formas de colaboración. Hay algunos aspectos que más bien indican que procesos anteriores siguen su curso y los problemas únicamente se repiten.

En efecto, a sólo tres semanas del sismo de 1990, habían seis nuevos asentamientos humanos creados por invasión a terrenos que albergaban a cerca de 300 familias. Una buena parte de ellas se componían de migrantes recientes (de 4 a 6 años) provenientes de la sierra norte del país. La destrucción de viviendas y la Emergencia daba cobertura a estas acciones presentadas como respuestas al desastre. Sin embargo, el grado de organización que tuvieron desde un inicio estos asentamientos, la lotización previa con un plano hecho por un topógrafo, pilones e instalación provisional de agua y hasta letrinas públicas hacen pensar en invasiones que se encontraban ya preparadas.

De hecho, el sismo agudizó el problema de la escasez de viviendas que ya existía, pero estas iniciativas no eran generadas propiamente por el desastre. Más se trató de la ocasión propicia para llevarlas a cabo.

En términos de la gestión del desastre, se creaban problemas que no eran sino repetición de los siempre existentes en relación a los servicios del Estado. INDECI no apoyó a esta población para no avalar la invasión de terrenos de propiedad privada, el Concejo no quiso expropiar los terrenos pues significaba enfrentarse a grupos de poder local y estos asentamientos no pudieron beneficiarse de los programas de ENACE y del Banco de Materiales por tener una situación irregular. Los programas convencionales del Estado encontraban allí un límite. Sin embargo, estos límites no eran sino la repetición de los que se dan en situaciones ordinarias.

Es interesante anotar que el Frente de Defensa de los Intereses de Moyobamba tuvo una actitud cautelosa ante ellos. Un nuevo y creciente sector informal quedaba marginado de la respuesta social al desastre.

Todo lo anterior, sumado por ejemplo al trabajo comunal dominical sistemáticamente realizado, indica las potencialidades organizativas de la población en este tipo de asentamientos. Sin embargo, ni el Estado, ni el Gobierno local, ni tampoco el Frente, logran incorporar de alguna forma este tipo de procesos sui géneris al interior de la situación de desastre.

La respuesta estaba a la espera

En noviembre de 1990, a seis meses de producido el sismo, la respuesta del Estado para la reconstrucción de las viviendas era mínima. ENACE se había hecho presente en la zona pero había estado evaluando más bien la construcción de un conjunto habitacional. El Banco de Materiales había ofrecido créditos únicamente en Rioja a pesar de las reiteradas solicitudes de las autoridades y pobladores de Moyobamba para que se abriera allí una oficina. Esos créditos, por otro lado, encontraban muchas dificultades, especialmente entre los pobladores de menores

ingresos. En primer lugar porque muchos de ellos no podían presentar Título de Propiedad, ni siquiera un Certificado de Matrimonio pues eran parejas no formalizadas. En segundo lugar, porque a pesar de que se había considerado otorgar al préstamo un año de gracia por la condición de damnificados, los intereses eran demasiado altos e impedirían el cumplimiento de los compromisos. Y, finalmente, porque los precios de los materiales de la canasta de créditos eran superiores a los del mercado de la zona, los que de por sí ya se hallaban inflados en función de la demanda.

El Concejo Provincial de Moyobamba, por otro lado, no asumía ningún papel en la reconstrucción de las viviendas. Se limitaba a los servicios públicos, en donde obtenía también escasos resultados. La iniciativa, entonces, surgió de otro lado. Con el asesoramiento de la ONG que ya se hallaba implementando en la región un programa de construcción de viviendas con sistemas constructivos adecuados al medio (que más adelante retomamos), un grupo de jóvenes tomó conocimiento del Sistema de Créditos Supervisados que había implementado el propio ENACE en otras partes del país. En este sistema de autoconstrucción cada familia asume la responsabilidad de la construcción y se hace cargo de conseguir sus propios materiales con un préstamo. Para ello, no obstante, se requería de una organización que realizara las gestiones. El grupo de jóvenes entonces convocó al club del barrio del que formaban parte. Era un antiguo club al cual estaban asociados todos los pobladores de uno de los más antiguos y tradicionales barrios de la ciudad, el barrio de Lluylucucha. El club, a su vez, convocó al barrio entero. Inicialmente lo hizo para conformar un abstracto "Comité de Reconstrucción" para lo que no obtuvo respuesta. Convocó entonces otra vez anunciando el programa de créditos para reconstrucción de viviendas. La respuesta, entonces, fue masiva. No sólo asistió el barrio sino pobladores de otras partes de la ciudad. Formaron comisiones de empadronamiento, desembolsaron pequeñas cuotas, que se multiplicaban por el alto número de interesados, para financiar las gestiones y un viaje a Lima. Al día siguiente había largas colas de pobladores empadronándose. El interés por la reconstrucción había estado allí esperando la iniciativa que lo canalizara. Y fue un grupo de jóvenes, con el asesoramiento de una ONG, y un club tradicional de barrio, los que suplieron la inacción del gobierno local que se interesaba sólo por los servicios públicos, separaba lo público de lo privado y abandonaba a su suerte lo segundo. Algo central resulta el hecho de que el ya constituido Comité de Reconstrucción del barrio de Lluylucucha, al asumir la relación con ENACE, incorporó en su gestión no sólo a los damnificados del barrio sino también a los interesados de otras zonas de la ciudad.

El Comité logró interesar rápidamente a ENACE y en poco tiempo del Programa aprobó más de mil créditos supervisados, a los que sólo le faltaba la decisión del gobierno central de otorgar los fondos para dar inicio a su ejecución. Esta última, sin embargo, no se dio sino hasta después del segundo sismo, frente al cual el Gobierno, instalado ya desde hacía cerca de 8 meses, tomó una decisión política que no había existido durante la inestable etapa en que ocurrió el primero.

La historia, sin embargo, no termina ahí. El segundo sismo encontraría al Comité ya constituido y actuando en función de la reconstrucción. Entonces asumió otros papeles, siempre supliendo a los formales que no funcionaban. En primer lugar, este segundo sismo, encuentra a la población del barrio organizada. Al producirse el sismo premonitor de la mañana que precedió al más fuerte de la noche, el Comité se pondría en movimiento: buscó las carpas que existían de la Emergencia del

año anterior, alertó a la población del riesgo inminente, etc. Producido el sismo mayor, realizó inmediatamente la evaluación de los daños en el barrio, formuló las necesidades, e hizo una lista de los damnificados con el número y edades de los miembros de cada familia para distribuir la ropa que llegaría, etc. No se entregaría más ya cualquier ropa a cualquier familia sino la que cada una pudiera necesitar. La evaluación que ellos hicieron no correspondió a la que realizó el Colegio de Ingenieros por encargo del Municipio y que ponía más énfasis en los daños producidos en otras partes de la ciudad. Recurrieron entonces a distintas instituciones para pedir ayuda y ésta les fue otorgada directamente a ellos para que la distribuyan según sus criterios y organización. La Iglesia Católica y Cáritas de la provincia y la Cruz Roja Internacional –esta última criticaría al Gobierno local por las irregularidades en el reparto de la ayuda– los apoyaba directamente y recomendaba que la ayuda al barrio se canalizara a través de ellos. INDECI, que permaneció en la localidad por lo menos hasta setiembre de ese año, mantenía cierto recelo hacia esta organización autónoma. Un viaje a Lima y una entrevista con el Jefe del INDECI concluyó en una orden para que se entregue ayuda directamente al Comité y se hiciera en forma prioritaria.

En cuanto a los papeles asumidos por este Comité, tanto en relación a los Créditos Supervisados como a su actuación durante la emergencia del segundo sismo se cumplen, como dijimos, supliendo las deficiencias de las organizaciones formales: en el primer caso, con respecto a la reconstrucción de las viviendas y, en el segundo, con respecto a la distribución más adecuada de la ayuda. Otro papel que queremos reseñar, sin embargo, revela con claridad uno más tampoco cumplido por las autoridades: el del liderazgo.

En efecto, transcurrido un mes desde el segundo sismo, Moyobamba aún se encontraba con los escombros en las calles. El Comité de Lluylucucha organizó entonces una "Jornada Cívica" para limpiar la ciudad. Solicitó a todas las empresas e instituciones de Moyobamba la donación de un día laboral para participar de la jornada. Solicitó asimismo maquinaria al municipio local y a los de otras provincias, y a la Corporación de Desarrollo del departamento. La respuesta de la población y de las instituciones fue mayor de lo que los organizadores esperaban: asistieron todos los barrios, delegaciones de los pueblos aledaños (Soritor envió un volquete y una numerosa delegación, igualmente lo hizo la ciudad de Rioja, como una muestra de solidaridad a pesar de que Moyobamba competía con ambos en la distribución de la ayuda). Frente a una multitud limpiando la ciudad, los recursos de la población surgieron como por arte de magia: se incorporaron los "comités de madres", se formaron ollas comunes, que funcionaron en casas prestadas por las familias. Cuando las maquinarias se paralizaron por falta de combustible se recurrió a la Iglesia y ella se comprometió a pagarlo. Para poder hacer uso inmediato del combustible, se solicitó la autorización del municipio para obtenerlo a crédito de los centros privados de expendio. Durante ese día la población, para justificar ante su empresa el día laboral, debieron firmar un registro que llevaba el Comité. Todo ello va legitimando al Comité ante la población y ante las instituciones hasta convertirlo en un interlocutor y un canal reconocido. En cierto sentido fue apareciendo una formalidad paralela a la oficial.

Finalmente cabe destacar un hecho. En Moyobamba el Frente de Defensa se encontraba disminuido. La experiencia reivindicativa del mismo no era tanta como la que arraigó en Soritor. El tamaño y la heterogeneidad de la población y la ciudad también tiene que ver con esto. En Soritor el Municipio se encontraba incorporado y subordinado al Frente. En Moyobamba la

iniciativa de Lluyllucucha más bien surgió paralela y se mantuvo así. La experiencia fue distinta pero apuntó a lo mismo: en ambos casos la conexión orgánica con la base social y sus necesidades tomó diferentes formas según el contexto pero siempre fue crucial. Ella determinó la efectividad de la respuesta.

ONGs e iglesias

Todas las respuestas, sin embargo, no son tan espontáneas. Cuando participan organizaciones que se han dado como función permanente asistir socialmente a la zona o contribuir a su desarrollo, las respuestas responden a un diagnóstico y a un programa. Es el caso de las ONGs que, luego de producido el sismo y sin participar directamente en la ayuda a la emergencia, deciden iniciar programas de reconstrucción en una perspectiva de desarrollo de la región. O también el caso de las iglesias presentes en la zona –tanto de la Iglesia Católica, que es la mayoritaria, como de un conjunto de otras iglesias y grupos– que participan en la ayuda a la emergencia y luego inician programas de reconstrucción. ONGs e iglesias no se incorporan orgánicamente al Sistema de Defensa Civil: no participan de los Comités provinciales y distritales y distribuyen su ayuda en forma independiente usando sus propios canales. Únicamente hacen uso de la centralización que hace INDECI para el transporte de la ayuda a la zona.

La experiencia de ITDG: incorporación en la matriz local de la relación reconstrucción y desarrollo

Producido el primer sismo, ITDG, que tenía relaciones con la región en virtud sobre todo de una investigación sobre la historia y el desarrollo regional (Maskrey y otros 1991), decidió intervenir en la reconstrucción del Alto Mayo incorporando la variable desarrollo local y regional en ella. Envío inmediatamente a una misión que realizó una evaluación preliminar de los daños (Zambrano y Medina 1992)¹⁷. Convocó a un conjunto de organismos internacionales y les ofreció la oportunidad de participar en la reconstrucción creando una nueva forma de intervención en los desastres que iba más allá de la ayuda a la emergencia. Con el apoyo de algunas de ellas y con sus recursos profesionales hizo un diagnóstico de las necesidades surgidas de los daños del sismo, de los recursos naturales y organizativos de la zona y determinó el sistema constructivo más adecuado al medio y las amenazas naturales, al mismo tiempo que formulaba un "Plan de Reconstrucción y Desarrollo del Alto Mayo" (Zambrano y Medina 1992-I: 145-165)¹⁸ que iba más allá: no sólo proponía la Quincha Mejorada (construcción tradicional de

¹⁷ Este informe preliminar fue elaborado y comunicado en junio de ese mismo año y circuló entre las instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales que tuvieron que ver directamente en ese momento con el Alto Mayo. La referencia bibliográfica que usamos corresponde, como lo señalamos en nota anterior, a la publicación que dos años más tarde la recogió junto con otros trabajos sobre desastres en el Alto mayo y otros puntos del país (Medina, J. y R. Romero, *Los desastres sí avisan*, Lima, ITDG, 1992:131-144), publicación de más fácil acceso que el informe original. Igual ocurre con el *Plan de Reconstrucción y desarrollo del Alto Mayo*, publicado y ampliamente difundido en agosto de 1990, y que más adelante citamos con la referenci a a esta publicación de 1992 que también lo recogió.

¹⁸ Ver nota anterior.

caña con mejoras que aumentan su sismoresistencia, durabilidad y apariencia) sino articulaba un programa de autoconstrucción de este tipo a problemáticas tales como la utilización de los recursos naturales locales (caña y otros tipos de madera), diversificación de la producción agrícola y forestal, revalorización y protección del medio ambiente, desarrollo de la actividad manufacturera, reforzamiento de la estructura urbana, etc. Asimismo identificaba a los actores locales y externos más idóneos para iniciar estos programas.

En agosto de ese año se presentó este Plan integral al conjunto de actores locales: gobiernos locales, organizaciones sociales de base, otras instituciones de la sociedad civil y organismos del Estado, tanto locales como centrales. La respuesta no se hizo esperar y provino de Soritor. Tenían interés en aplicar el sistema constructivo propuesto. La construcción demostrativa sería el local comunal. El municipio y la población, bajo la dirección del Frente de Defensa pusieron el terreno, los materiales de construcción y la mano de obra. Paralelamente se instaló un vivero forestal. El ITDG puso la dirección técnica y profesional en la construcción, y se asoció con una ONG local especialista en cuestiones ambientales para la instalación del vivero. Luego vinieron las primeras viviendas. Cuando se produjo el segundo sismo de abril de 1991 había cerca de 15 casas construidas y 70 en construcción en Soritor. Todas resistieron óptimamente el sismo. Entonces el programa adquirió una legitimación adicional. La sismoresistencia no era una sofisticación, tampoco una ficción. Significaba la diferencia entre quedar en la calle o volver a dormir a la propia casa después del sismo.

El proyecto de reconstrucción de viviendas, ubicado dentro de un plan integral de desarrollo, sin embargo, lograría ya interesar y comprometer a un conjunto más amplio de instituciones y actores. El Plan del Alto Mayo fue presentado en un seminario-taller en Moyobamba al conjunto de actores locales; al mismo tiempo una Exposición Fotográfica recorrió toda la zona y se produjeron programas radiales. Igualmente se envió ejemplares y se difundió el Plan y la propuesta tecnológica entre todas las instituciones del Estado (INDECI, ENACE, ININVI y el Sistema Nacional de Capacitación en Construcción Civil (SENCICO) del sector Vivienda) y entre diferentes organismos internacionales y agencias humanitarias.

Aquí también hubo una respuesta. Cáritas, de la Iglesia Católica, se interesó en el proyecto y, mediante un convenio con ITDG dio los fondos necesarios para extender el proyecto a nivel de todo el Alto Mayo. Hoy, al tercer año consecutivo, hay más de 500 casas, cerca de 20 escuelas y de 10 iglesias terminadas. ENACE también se interesó y llegó a ofrecer el financiamiento para 300 casas. Sin embargo, el acuerdo no llegó a cristalizar. En Lima hubo quien no entendía por qué asociarse a una ONG si podían hacerlo solos. Lamentablemente las realizaciones de ENACE que más abajo reseñamos dejan ver hasta qué punto le fue difícil acceder al estrato de la población que optaba por la Quincha Mejorada en lugar de los sistemas convencionales, más caros (sólo un 12% del total de los 3,591 beneficiarios de ENACE optó por quincha). UNDRO/PNUD también se interesó en el aspecto capacitación y promovió un convenio entre ININVI e ITDG. El convenio se realizó, las acciones se ejecutaron, pero el trabajo compartido fue menor y no se tejió entre las dos instituciones una relación que realmente hiciera fluir entre ambas los recursos de cada cual potenciándolos entre sí e inscribiéndolos en un Plan de desarrollo para la zona. Estas dos experiencias vuelven a presentar a los organismos del Estado como los actores menos permeables a la conexión con la dinámica local.

De lo que el Estado se marginó, sin embargo, no fue solamente de un proyecto de reconstrucción de viviendas con tecnología apropiada a las amenazas y características de la zona. Sobre las 558 casas directamente construidas por el Proyecto, hoy pueden encontrarse alrededor de 2,000 casas que han sido construidas independientemente por los pobladores del Alto Mayo y que reproducen las características principales de la propuesta de ITDG. Asimismo, la mayoría de las ampliaciones realizadas a las casas construidas por el proyecto por sus habitantes utilizan la misma tecnología. No tienen el grado de sismoresistencia ni la durabilidad que las del proyecto pero tampoco la peligrosidad definitiva del tapial y adobe que reemplazan. El número de 2,000 indica hasta qué punto había necesidad de esa alternativa y cómo el 12% obtenido por ENACE no es representativo de la realidad poblacional sino del estrato social al que acceden los sistemas de crédito del Estado. En cuanto a las organizaciones sociales de base, mientras que el proyecto se inició con el Frente de Defensa de Soritor, en otros distritos de la región participaron diferentes grupos de barrio, comités de reconstrucción, grupos parroquiales y otros. La efectividad de las acciones de reconstrucción tuvieron una relación directa con el nivel y la capacidad de organización local de la población y en muchos lugares, si bien se construyeron las casa previstas, no se llegó a integrar la reconstrucción en una dinámica mayor de desarrollo, como sucedió en Soritor y Lluyllucucha.

Cabe preguntar por qué la quincha mejorada fue apropiada por la población de Soritor y otros distritos del Alto Mayo, mientras que otras tecnologías apropiadas (como el adobe estabilizado o la quincha prefabricada), que fueron propuestas para la reconstrucción por otras organizaciones privadas y gubernamentales, no llegaron a implementarse más que en unas cuantas construcciones demostrativas. Por un lado, existía el factor de costo. La quincha mejorada representaba sólo el 47 % del costo de una construcción en albañilería convencional de ladrillos de arcilla. En general la población tenía acceso a los materiales locales necesarios para la construcción en quincha, como la caña, madera y barro. En cambio, muchos de los insumos necesarios para construir en albañilería convencional como el cemento y las varas de fierro, tuvieron un precio sumamente inflado en la zona por los altos costos de transporte de las plantas de producción en la costa peruana. En segundo lugar, y sobre todo debido a su comportamiento positivo en el sismo de abril 1991, la quincha mejorada convenció por su sismoresistencia. Esa población, que por falta de recursos económicos no pudo contemplar la opción de la albañilería convencional, prefirió la quincha mejorada a la opción de reconstruir con tapial o adobe, sistemas constructivos que habían producidos resultados tan nefastos en los dos sismos. Cabe destacar que la quincha mejorada representó un costo de sólo el 127% de una construcción en tapial. En tercer lugar, la quincha mejorada no requería ni equipos ni técnicas sofisticadas en su construcción y podía ser fácilmente apropiado y manejado por los constructores de la zona; una facilidad que no tuvo su competidor, la quincha prefabricada, una cuestión que retomaremos más adelante. Finalmente, con sus bases y enlucido de cemento, tampoco reprodujo el modelo de quincha tradicional rural de la selva, sino que asemejaba la imagen de una vivienda urbana. De esta manera se satisficieron hasta cierto punto las aspiraciones culturales y sociales de muchos de los pobladores de bajos ingresos de la región.

La réplica espontánea de la tecnología por la población, por otro lado, es parte de un proceso mayor. El Plan de Reconstrucción y Desarrollo del Alto Mayo logró articular a las poblaciones de base, la Iglesia Católica y agencias de ayuda en un proyecto de desarrollo. El ITDG fue quien

inició e hizo de centro de la relaciones. El éxito del proyecto, sin embargo, proviene del fondo de la realidad social: la necesidad de la población con la que conectó y que la muestra no sólo las 558 casas del proyecto sino las 2,000 de réplica. Es esa necesidad la que le da sentido a los otros aspectos que incorpora el proyecto: el vivero para recuperar y promover las especies maderables locales necesarias inicia la valoración del medio ambiente; la capacitación de los constructores locales y el mejoramiento de la fabricación de tejas inicia ya el fortalecimiento de la actividad manufacturera; se inician acciones de mejoramiento de los sistemas sanitarios de agua y desagüe de la zona. Es decir, de la reconstrucción se pasa al desarrollo, pero un desarrollo que nace de las características de realidad local misma.

La réplica, por otro lado, no se dio únicamente a nivel del sistema constructivo. Hay otras iniciativas que indican que la necesidad pugna por salir a otro nivel. En efecto, en diciembre de 1990, cerca de dos meses después que el ITDG organizara el seminario-taller "Tecnología Apropiable para la Mitigación de Desastres", en el que presentó el Plan de Reconstrucción y Desarrollo, el Frente de Defensa de Soritor, por propia iniciativa, convocó a otro seminario-taller "Organización para la Reconstrucción del Alto Mayo", obteniendo la presencia de más de cien dirigentes y autoridades de toda la zona, lo que indica, por lo menos, su poder de convocatoria en ese momento. Se planteó la aplicación del Plan a nivel regional y la formación del Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo del Alto Mayo¹⁹. La iniciativa sólo se cristalizó hasta cierto punto. Sirvió para darle mayor cobertura al proyecto. Pero sobre todo muestra hasta qué punto hay una dinámica a la que el Estado no logra servir, se automargina, permitiendo que esta historia siga siendo paralela. No es ocioso imaginar lo que sucedería si el Estado asumiera esa dinámica de la base.

En el ámbito de las iglesias evangélicas: ONGs en otra matriz

ITDG y la Iglesia Católica no fueron, sin embargo, las únicas instituciones de este tipo que actuaron. La idea de ITDG y Cáritas de una reconstrucción con incidencia en el desarrollo regional coincidió con el hecho de que la población mayoritaria del Alto Mayo es católica. El proyecto se sirvió de la red de agentes pastorales y la estructura parroquial de la Iglesia Católica, pero no puede decirse que haya sido ni concebido ni ejecutado para la población de una determinada confesión. En el caso de los programas promovidos por algunas iglesias evangélicas pareciera en cambio adquirir más importancia la atención a una feligresía. Hay zonas en el Alto Mayo (como la Zona III mencionada arriba) en que la proporción de la población que es protestante es significativa. Mayormente en las zonas de más alta proporción de población inmigrante de la sierra (en las zonas de población predominantemente oriunda la mayoritaria es católica). Varias experiencias de reconstrucción parecieran inscribirse en esa matriz puesta por estas otras iglesias.

¹⁹ Hasta ese momento existían los frentes distritales (Soritor, Habana, etc.) y los frentes provinciales (Rioja, Moyobamba, etc.). El frente de Soritor en ese momento planteaba un frente del Alto Mayo que uniera las dos provincias afectadas por el sismo, que corresponden - como considera este estudio - a una unidad geográfica y social en el interior de la región.

Una ONG nacional que realizó un programa de construcción de viviendas y que trabajó en ese ámbito fue PREDES. Esta institución también hizo una evaluación a los pocos días de producido el primer sismo, por encargo de la misma institución que luego apoyó el proyecto de ITDG, y luego propuso un plan que más tarde se ejecutó con el apoyo de fondos de las iglesias evangélicas. Trabajó en la provincia de Rioja, en las localidades de Nueva Jerusalén, La Unión y Azunguillo, poblados de reciente formación en base a población inmigrante de la sierra norte y de confesión protestante. Después de un fracaso inicial cuando se construyó dos aulas en adobe mejorado que sufrieron daños en el sismo de abril 1991, PREDES decidió adoptar también la quincha mejorada. Construyó alrededor de 50 viviendas y realizó talleres de capacitación de docentes en convenio con las Unidades de Servicios Educativos (USE) del Ministerio de Educación. Las USE son de las instituciones con mayor capacidad para recibir cooperación de otras instituciones. La capacitación a profesores es una acción que puede realizarse sin compromisos a largo plazo pero al mismo tiempo corre el riesgo de convertirse en acciones puntuales sin mayor consolidación posterior. PREDES recibió apoyo del Concejo Provincial de Rioja (volquetes y materiales a menor costo) y se benefició del dinamismo de este Concejo coordinando con el Comité de Defensa Civil de esa provincia los lugares en que realizaron su acción. PREDES se encontró también en la zona con la misma facilidad de réplica para la Quincha Mejorada de la que hemos hecho mención para el proyecto ITDG-Cáritas. Sin embargo, terminado el proyecto de acción de reconstrucción, éste no parece haberse insertado en nuevas acciones de desarrollo. La organización de la población evangélica parece más débil y más atomizada. Por lo menos en algunos casos es menos versátil. PREDES debió convertir a las organizaciones de base que encontró en comités específicamente dedicados a los asuntos del proyecto, debió transformarlos en una organización ad hoc. Eso parece haber incidido en que, terminado el proyecto de construcción, éste no haya trascendido esa acción. Si bien la respuesta al desastre de las poblaciones e iglesias evangélicas del Alto Mayo requiere de mayor estudio, salvo algunas excepciones, todo indica una menor participación de las instituciones evangélicas locales en una perspectiva de desarrollo integrada a los procesos sociopolíticos. No se trata necesariamente de una concepción convencional del desarrollo sino más bien de una cierta compartimentación de la acción de reconstrucción.

El caso del Programa de Asistencia a los Damnificados del Alto Mayo (PRADAM), creado por la Iglesia Evangélica en Moyobamba y que contó con el apoyo de varias instituciones evangélicas de ayuda de Estados Unidos, Gran Bretaña y Holanda, tiene ese rasgo. Si bien trabajó también en lotes de los propios beneficiarios del proyecto (entre 55 y 60), creó nuevos asentamientos con la compra de un terreno en las afueras de la ciudad de Moyobamba de cerca de 80 lotes, reproduciendo esa tendencia fundacional de pueblos que se le ha visto a estas confesiones en el Alto Mayo y que coincide con el origen migratorio de su feligresía. Este hecho hace que deban poner un acento inicial mayor en la habilitación urbana, movimientos de tierra y acciones preliminares para la infraestructura de agua potable y luz. Luego el proyecto proporciona el material básico de la construcción. La justificación manifiesta del proyecto revela una motivación proselitista que no se esconde: se trata de "una labor de la Iglesia Evangélica que muestra que, en este tipo de eventos, es unida". Después de construir dos locales demostrativos, uno con adobe mejorado y otro con quincha prefabricada, PRADAM también se vio obligado a optar por la quincha mejorada.

Otro caso es la participación del Ejército de Salvación en la reconstrucción. Algo destacable es que es la primera ocasión que realizan uno de estos programas en el país. Antes sólo lo hacían colaborando en el momento de la emergencia. Esta es una institución cuya presencia en el país se remonta a 1910. Enterados del desastre por la radio dispusieron envío de ayuda a la zona y, con su estructura de tipo militar, organizaron un "programa de choque" que consistió en jabones, baldes, medicinas, desinfectante y repelente de insectos. Decidieron luego participar en la reconstrucción. Para ello conversaron con las autoridades de Rioja, El Porvenir y Moyobamba. Nuevamente, el interés de las autoridades de Rioja hizo que el proyecto se llevara a cabo en esa provincia. Sin embargo, fue el Concejo quien decidió que se realizara en El Porvenir. Seleccionó el lugar para el nuevo asentamiento y a los beneficiarios. El Ejército de Salvación tiene como política no intervenir en la selección de los beneficiarios. La población de El Porvenir vivía en forma dispersa, el Programa los juntó. Se construyeron 200 casas con bloquetas de concreto con mano de obra de los beneficiarios. Se construían por conjuntos de 50 casas. El primer bloque se terminó en ocho meses en el año 1991. El trabajo era colectivo y, al terminar cada conjunto las casas se sorteaban entre los beneficiarios. El Ejército de Salvación ponía los materiales (cemento, fierro, madera para las puertas y ventanas, y calaminas).

De esta experiencia, cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, el tipo particular de colaboración con un Concejo dinámico y cumplir su meta sin comprometerse demasiado en los conflictos que puede vivir la localidad. Una especie de intervención entre aséptica y espiritual: el Concejo seleccionó el lugar y los beneficiarios, puso la maquinaria y otorgaría los títulos de propiedad. El Ejército de Salvación, además de los materiales, ponía un maestro de obras, un paramédico y un pastor para que predique el evangelio. Ese es su objetivo: "ayudar a los pobladores que se esfuerzan y predicar". El otro aspecto a destacar es que se trata de su primera experiencia en reconstrucción y es considerada favorable y positiva. El Ejército de Salvación valora lo obtenido gracias al trabajo colectivo. Destacan el hecho de que los pobladores se organizaron para obtener la conexión a la red de fluido eléctrico y de teléfonos, que no estaba previsto que pasara por ese lugar. Para el Ejército de Salvación, el paternalismo y verticalidad no es un problema. Según sus propias declaraciones, ellos, como institución benefactora ponen las reglas y los participantes deben atenerse a ellas.

Sin embargo, la cooperación que lograron con el Concejo de Rioja no representa lo que han obtenido de los sectores del Estado. Con el INDECI sólo transportaron su ayuda. Trataron de coordinar pero "¡Hay tanta oficina en el INDECI!". Con frecuencia han manifestado, "cheque en mano", su interés al Ministerio de Relaciones Exteriores de realizar proyectos conjuntos, pero no han obtenido respuesta. Aquí podemos encontrar una organización más en espera de encontrar su lugar en una matriz mayor.

La Participación del Estado

El Gobierno Central: de un antiguo paralelismo al intento de un plan orgánico

Hemos visto hasta qué punto la respuesta del Estado a la reconstrucción fue mínima y, además, dispersa durante todo el periodo posterior al primer sismo. Al producirse el segundo sismo hubo un cambio importante. INDECI y el Sistema Nacional de Defensa Civil se pusieron en

funcionamiento pero, sobre todo, el Gobierno central tomó la decisión política de intervenir más orgánicamente. Para ello encargó al sector o Ministerio de Vivienda y Construcción la reconstrucción del Alto Mayo. Al momento la cartera de Vivienda y Construcción se encontraba en manos de un profesional de reconocida trayectoria en el ámbito empresarial y académico. Presidía, además, el Comité Peruano del Decenio de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales.

El interés del Gobierno por la reconstrucción del Alto Mayo se mostró en que inmediatamente fue aprobado el Programa de Créditos Supervisados de ENACE, que se encontraba esperando esa decisión desde al año anterior, pero también por la presencia del Ministro de Vivienda y los responsables de los distintos organismos especializados del sector vivienda en la zona.

En efecto, en el transcurso del mes siguiente al sismo se realizó en Moyobamba una reunión pública a la que asistieron todas las autoridades locales y en donde tuvieron la oportunidad de presentar sus demandas. Estuvieron presentes junto con el Ministro, los responsables de ENACE, ININVI, INADUR, SENAPA, SENCICO y el Banco de Materiales y otros organismos del Estado, como el Proyecto Especial Alto Mayo. Participaron también instituciones con vínculos con el sector como el CISMID. Allí cada uno de los sectores planteó los planes a ejecutar. De esta forma los programas del Estado recibieron una legitimación del Ministro.

En ese mismo evento se anunció la ejecución del programa de ENACE y una partida con la que comenzó a trabajar el Banco de Materiales. Dicho Banco llegó a otorgar 1,469 créditos entre 1991 y 1992, mayormente a trabajadores estables y dependientes de medianos ingresos. Por su parte, durante los años 1991 y 1993 ENACE había ejecutado 3,591 créditos, de los cuales 3,161 eran viviendas de ladrillo y 430 de Quincha Mejorada. Cabe destacar que este sistema, que se inscribe en el de la autoconstrucción y se realiza con mano de obra de los propios beneficiarios, se ha mostrado como el que mejor se adapta a las características de zonas pobres pero con recursos de tiempo y mano de obra. Sin embargo, los problemas ya señalados en páginas anteriores hicieron que sólo fueran los sectores de mayores recursos los que pudieron beneficiarse de ellos. Son estos sectores quienes por razones obvias escogieron mayoritariamente la albañilería convencional de ladrillo, lo cual explica la poca proporción de créditos ejecutados en quincha mejorada. Estos créditos se han ejecutado en las ciudades de Moyobamba y Rioja y en el pueblo de Soritor en donde, por la presión de la población, se otorgaron facilidades adicionales.

En cuanto a INADUR, ya en el primer sismo las autoridades edilicias se enteraron que era el INADUR el llamado a apoyarlos en los Planes de Ordenamiento Urbano. A pesar de la demanda, el apoyo no se concretó sino hasta este segundo sismo. Así, llegaron misiones a Rioja y Moyobamba, en donde estos planes fueron formulados. Estos nuevos planes, sin embargo, venían a incorporarse a una vieja historia. Moyobamba, por ejemplo, tenía ya uno desde 1970 (a dos años del sismo de 1968), que no había podido ponerse en ejecución hasta el momento. A pesar de su existencia, luego del segundo sismo aún se discutía si correspondía expropiar y cómo indemnizar a quienes debían retirar tres metros sus casas para ampliar las calles y evitar el acrecentamiento de daños en caso de sismos. Los planes de Rioja y Moyobamba se reactualizaron, pero la escasez de personal técnico en los gobiernos locales ha impedido su

ejecución. La colaboración del CISMID recogida en la formulación de estos planes, por ejemplo, depende de que éstos puedan ser ejecutados por los organismos locales.

Tanto ININVI como SENCICO realizaron cursos de capacitación que debían articularse a proyectos como el que veremos más adelante financiado con una donación del Gobierno del Japón. Igualmente, SENAPA y ElectroPerú trabajarían con esos fondos, lo que más adelante analizamos.

Hubo, por otro lado, de parte del Ministro de Vivienda una iniciativa que marcaba otra diferencia. Mediante Resolución Vice-ministerial se formalizó la existencia de una Comisión en Lima encargada de coordinar y supervisar la ejecución de las acciones de los distintos organismos del sector Vivienda comprometidos en brindar apoyo al Alto Mayo. Se trataba de evitar duplicidades y, al mismo tiempo, supervisar el cumplimiento de las metas. Había allí larvariamente un plan de reconstrucción de parte del gobierno central. Participaban allí todas las instituciones ya mencionadas del sector más el Banco de Vivienda. Esta comisión se formó en los momentos de la emergencia del segundo sismo y funcionó con mayor o menor regularidad hasta diciembre de ese año. Todo indica que después del informe del año que presentaron los funcionarios encargados de mantenerla activa, no se retomó. Todo indica que dejó de funcionar al dejar el cargo el Ministro cuya trayectoria profesional y académica –además del cargo que cumplía al presidir el Comité Peruano para el Decenio Internacional de la Reducción de los Desastres– le hizo concebir la actuación del Estado de una forma distinta. Actualmente el sector de Vivienda y Construcción ha sido prácticamente desmantelado como parte de la reducción y liberalización del Estado peruano que viene ejecutando el Gobierno.

Ese intento de un Plan de Reconstrucción liderado por el Gobierno central para el Alto Mayo, que expresaba esa Comisión, adquiere mayor interés cuando sabemos que a ella se invitó a un representante de INDECI que asistió por lo menos a las primeras reuniones. La separación práctica que existe entre la atención de las emergencias y la promoción de la prevención en manos de INDECI, y las labores de reconstrucción y desarrollo teóricamente encargadas a los otros organismos y sectores del Estado parecía allí comenzar a romperse. Por lo menos se tendía al interior de los organismos regulares de desarrollo del Estado un puente hacia el Sistema Nacional de Defensa Civil. Si tal puente se fortaleciera, los comités provinciales y distritales de Defensa Civil dejarían de ser órganos temporales para situaciones excepcionales y podrían adquirir nuevos papeles en la conexión entre las demandas y características locales y las acciones del Estado. Por un lado, lamentablemente, al depender aún este intento de la iniciativa de una persona, los cambios relativamente normales a nivel de los cargos políticos en el Gobierno comprometen la continuidad de estos proyectos a nivel de la estructura misma del Estado. Pero por otro lado, el problema es más complejo, pues los Comités y el Sistema Nacional de Defensa Civil tampoco parecen haber encontrado aún la forma de incorporar a la población, sus características y sus necesidades: esas que al conectar con ellas desatan procesos de reconstrucción como los que hemos visto en el anterior acápite.

La experiencia de la donación japonesa: el papel de enlace del INDECI, posibilidades y límites

Junto con toda la ayuda que llegó al Alto Mayo al momento de la emergencia, proveniente de diferentes organismos internacionales (gobiernos extranjeros, agencias bilaterales y multilaterales de ayuda, ONGs internacionales), de las dependencias del Estado, y de las instituciones de la sociedad civil nacional, hubo una que merece especial atención. Fue la donación de US \$300,000 que hizo el Gobierno de Japón al Gobierno Peruano para la reconstrucción del Alto Mayo. Esto se produjo a los pocos días de ocurrido el segundo sismo, en abril de 1991.

Esta donación fue tramitada por la Embajada del Japón a través del Ministerio de Relaciones Exteriores con conocimiento del INDECI, en el cual recayó por tratarse de una donación para "contribuir con la ejecución del programa de emergencia del Gobierno peruano" para la población del Alto Mayo. Indica que la ayuda internacional que llega al Gobierno peruano para la emergencia o la rehabilitación en un caso de desastre es canalizada y recae bajo la responsabilidad del INDECI. Y que a éste le corresponde legalmente recibirla, a diferencia de las otras entidades del Estado que acceden a los préstamos y donaciones internacionales para otros efectos. Si esos fondos llegan a ser utilizados en programas de reconstrucción lo serán a través de otro tipo de curso. El que toda la correspondencia entre la Embajada del Japón y el Ministerio de Relaciones Exteriores se haya realizado con copia al INDECI muestra que éste fue considerado – si no estuvo presente– en la decisión de cómo se canalizaba la ayuda.

Recibida la donación, el INDECI inmediatamente formó una "Comisión Técnica encargada de evaluar, dar prioridad y determinar las acciones o proyectos de rehabilitación para la zona afectada [...] a ser ejecutados con la donación de US \$300.000 del Gobierno de Japón". Esta Comisión fue conformada por el sub-jefe del INDECI, que la presidía; la Dirección de Prevención del mismo; un representante del Ministerio de Vivienda, que había sido encargado por el gobierno central de la reconstrucción del Alto Mayo; y por un representante de la Embajada del Japón. Desde un inicio de las sesiones de la Comisión estuvieron presentes ININVI, promoviendo un sistema constructivo de Quincha Prefabricada, y SENAPA, ambos del sector Vivienda. En las primeras reuniones estuvo también presente el CISMID, que compartía con el ININVI la misma propuesta técnica que más abajo discutimos. Inmediatamente también, el INDECI convocó a los sectores de Salud, Educación y Energía y Minas así como a los gobiernos locales provinciales en su calidad de titulares de los comités provinciales de Defensa Civil, así como al Gobierno Regional Transitorio –CORDESAM. Les solicitó "la presentación de propuestas sobre Proyectos de Rehabilitación" y "remitir un informe sobre las necesidades de rehabilitación de su jurisdicción y una propuesta priorizada de proyectos". INDECI incentivó y promovió la participación de los gobiernos locales y de los organismos estatales en la presentación de propuestas, intentando conectar las demandas locales con los recursos institucionales del Estado. Todos los actores convocados respondieron con sus demandas y propuestas. Más adelante se incorporó como invitado al Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIE), que tiene interés en la reconstrucción de las escuelas dañadas.

Producida la negociación, la propuesta de distribución de la donación que hace INDECI y que es aprobada por unanimidad en la Comisión es: 59% para el sector Vivienda (ININVI y SENAPA), 18% para Educación, 13% Energía y Minas y 8% para Salud. Destaca el sector Vivienda como el

principal beneficiario de la ayuda. Pero en particular ININVI, que recibe el 83% de la parte correspondiente a Vivienda, es decir, el 49% del total de la donación. Con su 10% SENAPA rehabilitaría los componentes vitales del sistema de Agua Potable y Alcantarillado de las ciudades de Rioja y Moyobamba y con su 13% ElectroPerú, del sector Energía y Minas, rehabilitaría las redes de distribución de energía eléctrica también de ambas ciudades. Salud y Educación, sobre todo reconstruirían infraestructura y locales. ININVI construiría dos talleres de fabricación de componentes de Quincha Pre-fabricada a ser utilizados, en primer lugar, en reconstrucción de escuelas y luego en otras edificaciones. Lo paradójico es que, siendo el principal beneficiario, fue el que más dificultades tuvo para lograr sus metas. No obstante estar prácticamente terminada la construcción de los talleres sólo dos meses después de lo estipulado en el contrato entre ININVI e INDECI (firmado el contrato en octubre de 1991, debía estar terminado en marzo del siguiente año y fueron concluidos en mayo), en agosto de 1992 el INDECI debe enviar una misión a la región para evaluar en el terreno los múltiples reclamos de los Gobiernos locales por retrasos en la construcción de las aulas y escuelas. La misión constató que, cuando las obras se habían realizado, los paneles no habían sido fabricados en los talleres sino en la misma zona de trabajo. En general se adujo: 1) la existencia de un sólo maestro de obras del ININVI, es decir, falta de personal en la zona; 2) dificultades de comunicación administrativa, es decir, problema no resuelto de incomunicación entre la administración financiera central y la regional; 3) poca capacidad de los aserraderos de la región para entrega de maderas aserradas y dificultad para la obtención y transporte de materiales convencionales escasos en la zona; y, 4) falta de participación de la población, y –en un caso– falta de coordinación para determinar la ubicación de las aulas a construir, que también alude a la distancia del proyecto con respecto a la población de base o beneficiarios. Es importante anotar que, en los informes, se destaca el hecho que, cuando las obras han avanzado, ha sido gracias a la participación de la población, revelando el potencial que el proyecto no logró canalizar. En octubre de 1992 hay muchas obras sin concluir y el Taller de Rioja no funciona. Algunas obras se inauguraron recién en noviembre. Actualmente aún no han sido entregados los informes finales del proyecto y son muy pocas las construcciones que puede mostrar como realización.

La propuesta tecnológica de la Quincha Pre-fabricada se distingue de la Quincha Mejorada. En primer lugar porque la primera utiliza paneles fabricados previamente, supuestamente a mayor escala y en menos tiempo, en talleres aparte, que son los que ha construido ININVI, y que luego son colocados en el lugar de la construcción. Y en segundo lugar, porque para la fabricación de estos paneles y otras partes de la construcción utiliza madera aserrada. La Quincha Mejorada teje las paredes de caña o quincha en el mismo lugar de la construcción haciendo mayor uso del recurso tiempo y trabajo familiar, y utiliza madera rolliza sin aserrar. Esta madera es más abundante en la región, de más fácil acceso y no requiere de aserraderos que son escasos en la zona. Adicionalmente suma aspectos que aumentan la sismoresistencia de la Quincha tradicional (amarres de diverso tipo entre otras cosas) y su durabilidad (particularmente cimientos de concreto que protegen a la madera de la humedad del suelo que, al conservarla, incide al mismo tiempo también en la sismoresistencia de la construcción). En el laboratorio, la Quincha Mejorada es de más lenta construcción pero, en una zona como el Alto Mayo, la mano de obra y el tiempo no son un problema, un recurso escaso, sino todo lo contrario; y, en cambio, la velocidad de construcción de los paneles de Quincha Pre-fabricada depende de condiciones que sólo se dan en el laboratorio, en otras zonas y con otros beneficiarios.

La inadecuación al medio de esta tecnología se ve confirmada por el éxito obtenido en la zona por la otra, tanto en las realizaciones directas de los proyectos de ITDG-Cáritas y de PREDES como en la réplica de parte de la población. La propuesta tecnológica no es sólo el sistema constructivo en sí sino la incorporación al medio social y su apropiación por los beneficiarios, cosa que no ha ocurrido. Asimismo, una propuesta tiene que tener en cuenta los recursos humanos especializados con los que cuenta para llevar adelante la parte que le corresponde a la institución promotora y vemos cómo el ININVI no pudo tenerlos en la zona. También debe tener en cuenta la relación entre el centro y la zona de realización. Los responsables de las obras se quejaron de no contar con los fondos en los momentos oportunos. Los problemas administrativos y de personal indican la débil presencia del Estado en la zona. Finalmente, la inadecuación de la propuesta tecnológica indica cómo el poco conocimiento de la zona le impide al Estado y otros organismos respuestas apropiadas. Todo esto concluye en el hecho de que el INDECI, al circunscribirse a los organismos del Estado para hacer el enlace entre las donaciones extranjeras y las necesidades locales asume las actuales limitaciones de esos organismos del Estado y limita la adecuación de su propia respuesta como organismo especializado en la atención de las emergencias y la rehabilitación. Debe tener, por tanto, otros interlocutores. Es preciso resaltar que en ningún momento se contempló utilizar la donación Japonesa para reforzar y dar dinamismo a programas del sector no gubernamental, como los que hemos mencionado arriba. Mientras existieron programas exitosos de reconstrucción que pudieron haber sido extendidos a nuevos sectores de la población con el concurso de mayores recursos económicos, en paralelo encontramos a recursos económicos entrampados por falta de articulación con las necesidades locales.

Por lo menos formalmente, los gobiernos locales, como titulares de los Comités de Defensa Civil locales, deberían ser los eslabones necesarios para lograr el enlace. Es verdad que no fueron parte de la Comisión Técnica ni participaron en forma determinante en la priorización y selección que hizo la Comisión. Pero en algunos de los Planes de Rehabilitación o Propuestas a las que se dio prioridad, que enviaron a solicitud del INDECI, aparecía como propuesta la Quincha Prefabricada. En otros se hablaba indistintamente de la Pre-fabricada y la Mejorada. Podemos pensar que, si hubieran participado directamente en las negociaciones, los resultados no hubieran sido muy distintos. Eso cuestiona a los Concejos o gobiernos locales y a los comités locales (en particular a los provinciales) de Defensa Civil como órganos que no han logrado incorporar las necesidades y características locales a su acción y a los actores diversos que puedan dar cuenta de ellas. El problema, por tanto, no se reduce al INDECI y a sus interlocutores estatales, sino incluye a los gobiernos locales. Y aquí aparece la necesidad de otros interlocutores tanto para el INDECI a nivel central como para los comités locales de Defensa Civil a nivel de la base. Se trata de otras instituciones como son las ONGs y las iglesias y las organizaciones sociales de base. Las limitaciones del enlace que hace el Sistema Nacional de Defensa Civil en el caso analizado, entonces, proviene no sólo de circunscribirse a los organismos del Estado sino de que el Sistema Nacional de Defensa Civil (tanto en el centro como en la base: en este segundo caso, léase Comités locales) se circunscriba a los recursos formales y convencionales del Estado y de la sociedad. Las limitaciones que el Sistema exhibe en este caso de reconstrucción con la donación japonesa son las mismas que muestran la existencia de los casos locales de reconstrucción paralela y las dificultades en la distribución de la ayuda en la Emergencia.

El Análisis de la Gestión del Desastre

Introducción

En el capítulo anterior hemos hecho una larga descripción de la gestión de los desastres producida desde el conjunto del universo social al que nos remite cada actor y el conjunto de los actores que participan de algún modo. Hemos visto que ese universo es más amplio que la escena local del desastre, que el país, y que incluye la comunidad internacional. Hemos partido de la escena local y de cada una de las respuestas allí encontradas nos hemos remitido al universo social e institucional particular de donde brotan esas respuestas. Cada uno de estos universos particulares ya parecen dibujar actores sociales en sentido más estricto: pueden ser varias instituciones pero respondiendo a un mismo interés y a una misma percepción de la realidad; su acción, por tanto, tiene el mismo sentido. Estos son: el Estado y sus distintos sectores, los Gobiernos locales, los sectores intermedios de la sociedad, los medios de comunicación, la comunidad internacional y las agencias internacionales de ayuda, la población de base y sus organizaciones autónomas, las iglesias y las ONGs de desarrollo. Ninguna clasificación ni orden es suficiente para incorporar y dar cuenta de todos los aspectos y rasgos de la sociedad, ni siquiera de los más directamente involucrados en la gestión de un desastre. Tampoco para incorporar con absoluto rigor a todas las instituciones. Quizá un rigor superior nos permitiría hacerlo, pero el riesgo de perder las especificidades del caso son muchas. Hemos optado por el rigor suficiente para que el caso sea entendido y comparable. Justamente, el concepto de "actor social", cuya denominación misma incide en la acción pero al mismo tiempo en la ubicación y papel que cumple en una escena y en la sociedad, usado en forma flexible, nos permite hacerlo.

De lo que se trata en este capítulo es de identificar la gestión que hace la sociedad de la situación de desastre. Ésta es realizado por actores que establecen una determinada relación con el hecho y entre ellos. La relación con el hecho y entre ellos revela la estructura con que la sociedad contó y cuenta para la gestión del desastre. Cada actor, sin embargo, tiene una diferente percepción, diferentes intereses y actúa en función de ellos. Se revela entonces que la gestión del desastre responde a su ubicación en la sociedad y el proceso social. La gestión, entonces, es parte de la sociedad y el proceso social. No puede entenderse sino desde esta perspectiva.

Finalmente, la gestión que se hace del desastre puede entenderse como una sola. No como la de cada actor, tampoco la suma sino el resultado de la acción y relación de todos. Justamente porque esta gestión, entendida como un hecho global, puede ser mejor incorporada conceptualmente al proceso social, podemos ver entonces al proceso social mismo no sólo respondiendo sino gestionando el desastre en un sentido u otro.

Activa o pasivamente, manteniendo o cambiando su curso, incorporando o no la experiencia, empeorando o mejorando la situación, el desastre aparece como un suceso en el que pueden aparecer nuevos hechos, después de los cuales la sociedad no es la misma, o producirse hechos

relativamente novedosos, después de los cuales todo vuelve a ser lo mismo. Si el proceso lo analizamos desde los actores, sin embargo, no es sólo la respuesta sino la gestión lo que podemos ver. La acción releva intereses, perspectivas y abre un espacio para las voluntades. Por eso, el análisis de la gestión lo hacemos por actores, para destacar la relación que establecen con el desastre y con los otros actores que determinarán la forma en que la sociedad, como proceso, gestionó el desastre y si produjo o no nuevos procesos.

La Gestión del Desastre de Parte del Estado

Por actores estatales entendemos fundamentalmente a los que dependen del gobierno central. Es decir, el gobierno central propiamente dicho y los sectores que dependen de él: cada uno de los ministerios y sus dependencias. Volviendo a la discusión sobre los actores, en el caso del Estado, por ejemplo, podríamos hablar de sus distintos estamentos. En ese caso, los gobiernos locales podrían ser su primer o último estamento, el más cercano a la población. Perderíamos allí su rasgo de institución nacida de un proceso electoral distinto al del gobierno central y sus sectores, con frecuencia en conflicto con él, gobierno local que aparece a veces articulando instituciones y organizaciones sociales de base locales y en conflicto con los otros poderes del Estado. Considerar en una categoría distinta a los gobiernos locales nos permitirá contraponer sociedad y escena locales a centro, sociedad y escena nacionales. Nos permitirá contraponer a actores endógenos y exógenos a la región, en realidades nacionales como la peruana en la que las regiones y los movimientos sociales regionales tienen su importancia y que se revela en el caso de los desastres. Más aun en el caso que tratamos.

Pensando en los actores estatales de esta forma, consideraremos como parte de ellos a la administración estatal regional, es decir, los organismos del Estado en la región (una oficina de la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos -ENCI- o una oficina de ENACE o incluso la CORDESAM, órgano regional del Poder Ejecutivo), dando cuenta del hecho de que responden a las directivas centrales del gobierno central, a pesar de formar parte de la región. Ese sería el estamento más bajo del Estado en este sentido. Estado se acerca más aquí a gobierno central o Poder Ejecutivo. El órgano principal que el Estado y el gobierno central tienen para actuar en situaciones de desastre es el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), órgano conductor del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI). Para seguir la lógica del desastre comenzaremos por él y luego veremos cómo participan los otros sectores y actores en la gestión del desastre.

El INDECI, el Sistema Nacional de Defensa Civil y los otros Sectores del Estado

El país cuenta desde 1972 con un Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que es el órgano conductor de un Sistema Nacional de Defensa Civil, que debe funcionar a nivel de todo el país y organizar al conjunto de la sociedad en función de la prevención y atención de los desastres y de la rehabilitación. El Instituto y Sistema cuentan actualmente con una legislación que, si bien le

permite teóricamente al INDECI organizar y conducir ese sistema, en la práctica este sistema sólo se implementa en los momentos y lugares de la emergencia.

El INDECI, como organismo, es permanente, tiene un conjunto de direcciones que lo conforman y demuestra una gran actividad. El INDECI tiene formalmente incorporados en su estructura orgánica al conjunto de los sectores de Estado, a través de un Consejo Consultivo Central en el que éstos deben estar representados por funcionarios del más alto nivel. De esa forma el INDECI debe utilizar y coordinar la acción de todos los sectores del Estado en relación a los desastres.

Asimismo tiene un Consejo Consultivo Internacional en el que están representados, a través de sus embajadas los organismos internacionales (gobiernos extranjeros, las agencias bilaterales y multilaterales y las ONGs internacionales interesados en prestar ayuda en casos de desastre).

Tiene también un Consejo Consultivo Científico Tecnológico en el que se encuentran representadas las instituciones capaces de dar asesoramiento en los aspectos sobre todo físico-naturales e ingenieriles de los desastres.

Finalmente el INDECI tiene un conjunto de Direcciones con las que realiza sus acciones: las direcciones de Doctrina e Instrucción, la de Prevención, la dirección de Operaciones y la de Logística.

Esto en cuanto al INDECI. En cuanto al Sistema Nacional de Defensa Civil, la legislación contempla que, en todo distrito y provincia del país debe conformarse un Comité de Defensa Civil, distrital o provincial, según sea el caso, convocado y presidido por el Gobierno Local. La legislación, asimismo, faculta a los gobiernos locales a convocar, para formar parte del comité, a todas las instituciones y organizaciones que crea conveniente: allí pueden ser convocados los colegios profesionales, las universidades, las asociaciones culturales y de desarrollo y las organizaciones sociales de base. Por una lado, estos comités debieran existir permanentemente pero, en la práctica, sólo se constituyen en los momentos de la emergencia para recibir y distribuir la ayuda y manejar la situación de emergencia. Sólo eventual y muy relativamente van más allá e ingresan a la rehabilitación y reconstrucción. Y por otro lado, en cuanto a la incorporación de las instituciones civiles a nivel distrital y provincial, esto depende de la capacidad de convocatoria, eficiencia e interés de los gobiernos locales.

Deben existir también, a nivel regional²⁰, una Dirección Ejecutiva Regional de Defensa Civil, cuya articulación con los nuevos gobiernos regionales se encuentra en proceso de definición pero

²⁰ Actualmente el país se encuentra organizado en 12 regiones que agrupan los antiguos 24 departamentos en que ha estado dividido, Al constituirse las regiones han desaparecido los departamentos y todas las funciones políticas que éstos tenían han pasado a las regiones, con algunas nuevas funciones. No han desaparecido, sin embargo, las provincias en que se dividían los antiguos departamentos, ni los distritos en que se dividían éstas. Las distintas provincias han sido agrupadas en subregiones que, sólo en algunos casos, conciden con los antiguos departamentos. El departamento de San Martín inicialmente fue considerado para formar parte de una sola región junto con el departamento de La Libertad, en parte costero y en parte serrano. Tal como reseña el primer capítulo de este estudio, San Martín se opuso al considerar el papel subordinado que le asignaba tal propuesta y reivindicando su identidad amazónica. Luego de un plebiscito considerado por la regionalización del país, el antiguo departamento de San

que, en la práctica, hoy dependen de la Jefatura del INDECI. El INDECI y el Sistema Nacional de Defensa Civil forman parte del sector Defensa (Ministerio de Defensa, normalmente entendido como el Ministerio de las Fuerzas Armadas). El Sistema y sus direcciones ejecutivas regionales se encuentran aún organizados según las Regiones Militares en que se encuentra dividido el país, diferente de la regionalización política. Aunque el propio INDECI postula la reorganización del Sistema en función de la nueva regionalización del país, aún eso no está definido. Finalmente, tanto la jefatura del INDECI y sus direcciones, como las Direcciones Regionales, se encuentran a cargo de las Fuerzas Armadas.

En cada uno de los gobiernos locales debiera existir también una Oficina de Defensa Civil. Lo mismo en cada sector o ministerio del Estado y en cada uno de sus organismos.

Este Sistema debiera estar extendido a nivel de todo el país. Sin embargo –como dijimos– sólo se implementa en los momentos y lugares de la emergencia. Según reconoce el propio INDECI, menos del 50% de sus componentes se encuentran instalados u operativos. Todo indica que la cifra es optimista. Los Consejos Consultivos actúan también sobre todo en función de las emergencias, los comités locales de Defensa Civil sólo se instalan en esas ocasiones con una representatividad relativa, las oficinas prácticamente no existen. Sin embargo, el INDECI actúa y hace actuar mal que bien a los comités locales durante las emergencias. Es innegable su dinamismo y esfuerzo.

El INDECI funciona en base a la aplicación de dos principios contenidos en la legislación existente y que hace respetar con gran celo en toda la medida de sus posibilidades: que toda la ayuda a una emergencia debe ser centralizada y canalizada a través del INDECI y el Sistema; y que, en el momento y en el área de desastre toda la autoridad recae en él. Para ello cuenta con la capacidad para recibir la ayuda nacional e internacional voluntaria y, en cuanto a la distribución de la misma, cuenta con la legislación que contempla que, en todo distrito y provincia del país debe conformarse un Comité de Defensa Civil a través del cual debe distribuirse la ayuda.

Producido un desastre, los gobiernos recurren al gobierno central, que los remite al INDECI, o se dirigen directamente al INDECI. En ambos casos se hace instalar el Comité Provincial o Distrital. Cuando se trata de desastres recurrentes, se reactiva el Comité que ya en otra ocasión se ha constituido. A veces los Comités sólo se instalan con la presencia física del INDECI en la zona. La primera misión que envía el INDECI es una en la que van los técnicos a evaluar la situación y llegan con ayuda convencional. Con frecuencia allí recién se instalan los Comités. Según la gravedad de la situación, el INDECI convoca más o menos formalmente a sus Consejos Consultivos para obtener ayuda y cooperación.

Martín se ha convertido en una región. Al ocurrir esto, y para reemplazar a la Corporación de Desarrollo del Departamento (Cordesam) que eran el órgano rector del poder ejecutivo a nivel departamento, fue nombrado -por el gobierno central - un "Gobierno Regional Transitorio" hasta que se realizaran las elecciones regionales para conformar la Asamblea regional. Antes que éstas se realizaran, el 5 de abril de 1992 se interrumpió el proceso democrático en el país, prolongándose indefinidamente las funciones de este gobierno Transitorio. Actualmente , mientras se elabora una nueva Constitución del Estado, la regionalización del país se encuentra en discusión y no se sabe aún qué ocurrirá con ella.

El INDECI, sin embargo, no decide qué ayuda recibe. Cuando el desastre es mayor, la ayuda llega sin solicitarse. Los gobiernos extranjeros y agencias con frecuencia se comunican para decir qué van a enviar y no para preguntar qué se necesita. Con frecuencia también el INDECI tiene que trasladar a la zona del desastre ayuda que sabe que no es necesaria: el caso de los 5,000 sacos de arroz que envió un país amigo para la primera emergencia del Alto Mayo, en donde los agricultores veían malograrse en sus almacenes su producción de arroz por falta de transporte al mercado, es suficiente para ilustrarlo. Razones políticas o la posibilidad que la prensa quiera hacer un escándalo lo obliga a actuar así. Otras veces, las más, una ayuda no suficientemente adecuada es considerada mejor que nada. Producido un desastre hay que actuar, no siempre se decide libremente cómo y en qué. De todo esto el INDECI es consciente y, aceptándolo, busca mejorar su respuesta. Cualquier entrevista con alguno de sus jefes lo hace patente. Y es justamente por ello que también pueden verse cambios y progresos. Uno de ellos es la regularidad con que el INDECI y los organismos internacionales están haciendo funcionar el Consejo Consultivo Internacional, que comienza a reunirse periódicamente, incluso cuando no hay emergencias. Esto justamente tiene que ver con la posibilidad de obtener una ayuda más adecuada. Sin embargo, aun en este caso, la idoneidad de la ayuda se refiere únicamente a la emergencia.

El otro acento está puesto en la capacitación. Incluso la prevención es entendida con frecuencia exclusivamente como capacitación. La Dirección de Prevención, en cambio, debe encargarse de representar al INDECI en aquellas ocasiones en que la ayuda extranjera, canalizada a través de ellos, lo pone en la situación de participar en la rehabilitación y reconstrucción. Es el caso que hemos visto en el Alto Mayo. Cuando le tocó intervenir de este modo, lo hizo enlazando la ayuda exterior, los organismos del Estado y los comités locales de Defensa Civil. Incluso hizo una labor de seguimiento y fiscalización, pero no llegó a promover nuevas formas, más adecuadas, de reconstrucción. Lo vemos sí convocando a los gobiernos locales a conectarse con las entidades estatales. Eso indica una gran consistencia con su doctrina y concepción del Sistema pero, como hemos visto en el caso de la donación japonesa, eso no garantiza la eficiencia de la respuesta. No hay una Dirección de Rehabilitación, Reconstrucción o Desarrollo. La mayor parte de ello se ejecuta a través de la Dirección de Prevención. La atención que presta a su papel de atención de la emergencia y a la prevención indica que su práctica responde a una concepción del desastre, sobre todo como producto del fenómeno físico y la imprevisión de la población. La imprevisión es ignorancia y a esta se responde con instrucción. El desastre no es visto como un fenómeno que se produce por la vulnerabilidad múltiple de la población que hace que la amenaza física se vuelva un riesgo inminente como resultado de un proceso social más complejo. Por eso es que la emergencia no encuentra relación con la reconstrucción-desarrollo²¹.

²¹ Entender que en la prevención se juega lo más importante (la prevención eliminaría la posibilidad del desastre), es una concepción nada desdeñable, siempre y cuando la prevención se entienda como la disminución de la vulnerabilidad múltiple y que esta acción se privilegie por sobre la sola atención de las emergencias.

Aunque está pendiente un estudio definitivo sobre lo que ocurre en otras partes del país²², todo indica que en la reconstrucción el INDECI prácticamente no participa²³, y al Sistema y a los Comités locales tampoco se les hace participar suficientemente; menos aun en el desarrollo. Entonces la instrucción para la prevención queda colgada, sostenida desde arriba, difícilmente incorporable a la necesidad sentida de las poblaciones.

La reconstrucción es dejada para la acción de los otros sectores del Estado. Y, como hemos visto en el Alto Mayo, ésta se realiza usando los programas y canales regulares del Estado. En una zona como el Alto Mayo, marginal a la dinámica económica y política del país, la debilidad de la presencia del Estado se suma a la poca consideración de estos programas de las dinámicas poblacionales y el resultado es que la reconstrucción no se produce o se produce por otras vías.

Ese paralelismo entre la actuación del INDECI y las funciones atribuidas al Sistema Nacional de Defensa Civil, por un lado, y la acción de reconstrucción, por otro, desconoce la relación entre los desastres, los procesos de acumulación de vulnerabilidades y el desarrollo.

Los Organismos Internacionales

Los gobiernos extranjeros y demás organismos internacionales participan sobre todo en el momento de la Emergencia. También ellos hacen esa separación entre la problemática del desastre y la del desarrollo. La principal ayuda llega en el momento de la emergencia y es canalizada por el INDECI dentro de los parámetros ya expuestos. Sin embargo, por la iniciativa de una ONG llegaron a comprometerse en programas de reconstrucción.

Los organismos internacionales participan en la gestión del desastre sobre todo a través de los actores nacionales (INDECI, Gobierno, ONGs). En ese sentido, depende de ellos. Es verdad, sin embargo, que no todo depende de los actores nacionales: los organismos internacionales tienen sus prioridades. En general éstas coinciden más con las acciones convencionales que separan emergencia y reconstrucción y, en ese sentido potencian esa línea.

Se puede ver en la participación de los organismos internacionales dos grandes tipos: 1) la participación que se da a través de los canales oficiales, en donde la tendencia de los organismos internacionales frente a los desastres de ayuda a la emergencia se encuentra y se potencia entre sí con la tendencia de los canales oficiales de tratar la gestión de un desastre como una emergencia

²² Actualmente la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina ha iniciado un estudio al respecto.

²³ Cabe destacar cómo en sus publicaciones e, incluso, en la legislación, frases como "reparación de los daños" (Decreto ley No. 19338: Ley del Sistema de Defensa Civil Indeci 1989:2) o "presentando ayuda adecuada hasta alcanzar las condiciones básicas de rehabilitación, que permitan el desarrollo continuo de actividades en la zona" (D.S 005-88-SGMD:Reglamento del Sistema de Defensa Civil Indeci 1989:17) se expresa su concepto de rehabilitación y de reconstrucción, en la pocas ocasiones en que se usa este último término.

a salvar; y, 2) aquella que se compromete en programas de reconstrucción. Esta segunda se hace por canales diferentes a los del Sistema de Nacional de Defensa Civil, y se produce por la intervención de, sobre todo una, pero también otras ONGs, que intervienen en situaciones de desastres, en otra perspectiva. Este tipo de participación de los organismos internacionales en los desastres es minoritaria y relativamente nueva y aún son muy escasos los programas que se han implementado. El éxito de estos pocos proyectos, sin embargo, son suficientes para comprender hasta qué punto un nuevo enfoque de gestión de desastres puede ser de gran significado para estos actores.

Otro aspecto a destacar es que en las agencias de la Iglesia Católica y de otras iglesias se encuentra con frecuencia una disponibilidad a innovar que a veces no se encuentra en igual medida en otros organismos. Nuevamente la cercanía al medio y sus necesidades resulta un factor determinante. Es posible que estas agencias vinculadas a las iglesias den mayor cabida a los diagnósticos y propuestas que llegan desde sus administradores nacionales que otras que deben responder más a la línea de sus gobiernos y centros, más condicionados por las realidades y tendencias en sus propios países. Sin embargo, hay otras agencias y ONGs internacionales que se encuentran también en la misma disposición. Cabe destacar también que éstas son justamente las que llevan más tiempo en la problemática de los desastres y que ven que la cooperación en el momento de la emergencia no sólo no llega a ser lo suficientemente adecuada sino que no cambia las condiciones que hacen que éstos sigan produciéndose. Poco a poco van encontrándose las instituciones más ligadas al medio desde la problemática del desarrollo y las más ligadas a la problemática de los desastres.

Los Gobiernos Locales

El principal papel que parecen cumplir los Concejos o gobiernos locales es el de cabeza de los Comités de Defensa Civil. En ese sentido destaca también su papel en la emergencia. Su función como gobierno local, sin embargo, lo obliga a asumir un papel en la rehabilitación de los servicios públicos. Cuando esta rehabilitación se hace con donaciones extranjeras canalizadas a través del INDECI, este papel sigue teóricamente vinculado a su papel de presidente del comité local. Pero este comité no tiene necesariamente que funcionar para que el fondo sea ejecutado. Poco a poco el comité pierde sentido y deja de funcionar. El gobierno local, en su forma convencional, lo reemplaza. Y vuelven a ser marginadas las organizaciones sociales de base.

Durante la Emergencia los gobiernos locales parecen cumplir el papel de enlace entre el Estado y la sociedad local. El Estado, a través del INDECI, canaliza la ayuda a la sociedad local. El Gobierno local parece un lugar muy importante en la gestión de los desastres. De su comportamiento y de su relación con el medio, sus recursos y sus organizaciones, depende mucho. Esto, sin embargo, contrasta con la debilidad de estos gobiernos (presupuestaria, institucional, etc.) Y de allí que, al depender en gran parte toda la participación del Estado de los gobiernos locales (INDECI lleva la ayuda pero los Comités la distribuyen) la participación estatal adolezca de tantas deficiencias.

Esta realidad hace que los sectores del Estado quieran actuar independiente. Sin embargo, tampoco estos tienen ni la capacidad suficiente, ni presencia en la región, ni relaciones con el medio como para obtener una gestión adecuada.

No obstante lo dicho, los gobiernos locales tienen la legitimidad social suficiente para convocar a algunos actores que encuentran allí un canal de participación y que, de otra manera, quedarían al margen. Es el caso de los colegios profesionales, como el Colegio de Ingenieros, que participa en la evaluación de los daños y en la formulación de normas técnicas. Incluso en los municipios más débiles del Alto Mayo, como el de Moyobamba, los vemos participar. En Municipios más dinámicos se logra hacer participar incluso a organizaciones gremiales con mayor tradición reivindicativa como el sindicato de profesores (SUTEP) con mayores lazos con la población de base. El Municipio, como cabeza local del Sistema de Defensa Civil, tiene en gran parte en sus manos la posibilidad de hacer participar a las organizaciones sociales de base y a otras instituciones con presencia local como las iglesias y las ONGs, que podrían colaborar en hacer más adecuada la gestión. En varios casos (Moyobamba, Rioja) los frentes de defensa y las organizaciones sociales de barrio llegaron a tener, especialmente luego del segundo sismo, una participación importante en los comités locales de Defensa Civil. No lograron, sin embargo, pasar más allá del papel de distribuidores de la ayuda o de fiscalización. En Rioja el Frente de Defensa compartió con la Fiscalía Provincial la Comisión de Fiscalización del Comité y en Moyobamba tenía un representante en cada comisión en que se dividió las tareas el comité (recepción de la ayuda, distribución, etc.), pero no accedieron a la posibilidad de instaurar un tipo de gestión distinto que respondiera al conjunto de las necesidades y características de las poblaciones y de la zona. Una cosa así sólo se logró en Soritor, en donde el Frente asumió el liderazgo de la gestión y el gobierno local asumió un papel subordinado. Habana, en donde la gestión fue realizada casi exclusivamente por el Concejo y el Comité local, fue uno de los lugares donde la gestión del desastre fue menos eficaz.

En resumen, la gestión de los desastres en el Alto Mayo de los gobiernos locales fue fundamentalmente pasiva frente a la intervención foránea. Hicieron de receptores y distribuidores de la ayuda a la emergencia y no instauraron ni ejecutaron un programa de reconstrucción.

Las Organizaciones No Gubernamentales

Este estar entrampados del Estado-base social, y sus causas al interior del proceso social, político e institucional, es entendido en general por las organizaciones no-gubernamentales que, justamente, en general en el Perú, han nacido para suplir funciones que se consideran propias del Estado. Actúan haciendo que sus propios recursos científico-tecnológicos, profesionales e institucionales en general, pongan en relación los recursos financieros de ayuda con las necesidades y las poblaciones de base. Esto se hace por canales paralelos a la acción del Estado y de los gobiernos locales mayores, es decir, de los provinciales. Tienen mayor posibilidad de vincularse a los gobiernos locales distritales. Su método de darle espacio a las organizaciones sociales de base (barriales, comunales, etc.) hace, en sólo aparente paradoja, que sus programas obtengan incidencia en toda la región. Comprender a la región como una red de relaciones de

base (económicas, sociales y políticas), la incorporación de estas relaciones a su diagnóstico de la "sociedad real" por sobre la "formal" es lo que le da su eficiencia.

Sin embargo, estas organizaciones no-gubernamentales, prácticamente no participan en la ayuda a la emergencia. Su capacidad institucional y especificidad no se lo permite. Eso aumenta el paralelismo de su acción de reconstrucción frente al Estado, que privilegia la gestión de los desastres como emergencias. No obstante, en el Alto Mayo han habido, por un lado, intentos de coordinación con las entidades estatales en los procesos de reconstrucción: un caso es el convenio múltiple entre UNDRP/PNUD, el ITDG y el ININVI en capacitación para la reconstrucción, otro es el intento de convenio entre el ITDG y el Sistema de Créditos Supervisados de ENACE. En el primero no se logró mucho trabajo compartido, el segundo no logró concretarse y, por otro lado, las ONGs, al encontrarse más presentes en la región, tuvieron un conocimiento sobre lo ocurrido en los momentos de la emergencia y un interés en ella que permitiría pensar en nuevas formas de colaboración. Frente a los gobiernos locales, sus éxitos y recursos técnicos y profesionales les han dado una legitimidad que no debe ser desaprovechada.

El trabajo de las ONGs, por las razones ya señaladas, se realiza en otra matriz. Es justamente la de las relaciones locales en ámbitos menores en donde las relaciones de base le sirven de canal de realización, de soporte y, al mismo tiempo, resultan fortalecidas por la acción. En ese tipo de relaciones también se ubican otras instituciones o actores. Es el caso de las iglesias. Por ello el programa de reconstrucción más exitoso se realizó entre una ONG y la Iglesia Católica, no sólo porque una agencia de ayuda suya se comprometió (Cáritas)²⁴ sino porque el proyecto se sirvió de la organización de agentes pastorales que tiene esta iglesia, que es la más antigua y mayoritaria tanto en el país como en la zona y región. Es posible pensar que ese programa pudo llevarse a cabo sin la participación de la Iglesia Católica, no es difícil imaginar el distinto desarrollo, pero sin duda se puede decir que la colaboración facilitó su eficiencia e incidencia regional. Además de lo cuantioso de la ayuda económica otorgada por Cáritas, que fue un factor también de incidencia, el enraizamiento de la experiencia se debe en gran parte a que se ha realizado con una institución y una estructura permanente en la región y que también ésta ha asimilado la experiencia.

Otra de las experiencias exitosas de las ONGs en el Alto Mayo también tuvo financiamiento de agencias de iglesias. Es el caso de PREDES y las Iglesias evangélicas. Terminado el proyecto, la labor no ha continuado ni se ha insertado en nuevas. Esto indica que, en los proyectos de las ONGs hay también diferencias. Justamente, otro aspecto a resaltar es el hecho de que los proyectos de las ONGs se realizan con mayor éxito allí en donde encuentran organizaciones locales con fuerza. PREDES debió reorganizar o rediseñar las organizaciones que se pusieron a su disposición para que sirvieran al proyecto. No sabemos qué ha ocurrido con esas organizaciones pero es posible pensar que, si se diseñaron únicamente para hacer funcionar el

²⁴ Caritas Internacional sigue siendo una institución de la Iglesia católica en el mundo. En el Perú actualmente hay un proceso por el cual busca convertirse en una ONG nacional independiente de la Iglesia católica para tener mayor libertad de acción y comprometer menos la institucionalidad de esa Iglesia. Seguirá siendo una ONG dirigida por un conjunto de obispos. El cambio es, por ahora, más formal que real, pero indica una nueva proyección.

proyecto, han dejado de funcionar al terminar éste. Retomaremos el tema en el acápite referido a las organizaciones sociales de base, pero es importante señalar que la organización existente es normalmente para las ONGs un criterio importante para seleccionar sus áreas de trabajo. En general, de la consistencia y versatilidad de ellas depende en mucho la continuidad y proyección del trabajo. Los proyectos, sin embargo, pueden potenciar en forma mayor o menor las organizaciones que encuentran.

Finalmente, hay ONGs que logran articularse más que otras con otras similares. Las hay ONGs que, proviniendo de fuera y teniendo presencia en la región, logran asociarse en ciertos trabajos a las ONGs locales. Esto depende, normalmente, de la perspectiva de desarrollo regional que tengan. Cuando piensan en potenciar los recursos institucionales de la región buscan esa asociación.

Las Iglesias

Entre las instituciones locales que más participan en el manejo del desastre se encuentran las iglesias. De ellas hemos hablado bastante en el transcurso del análisis de la respuesta al desastre. Su participación tiene varias características.

En primer lugar se trata de instituciones de larga permanencia en la región. En el caso de la Iglesia Católica, se remonta al siglo XVI y la primera colonización. La mayor parte de la población del Alto Mayo es católica. En el caso de las iglesias protestantes su difusión más significativa se da con la migración de la población serrana a la región. En ambos casos, sin embargo, su resistencia a participar en los canales oficiales de distribución de la ayuda, y gestión de los desastres es evidente. Optan, como las ONGs, por hacerlo en forma paralela al mecanismo oficial. Las ONGs buscan integrarse a la matriz local y allí se encuentran con las iglesias. Poco a poco las iglesias encuentran en la matriz local a las ONGs. Por otro lado, las ONGs le prestan un recurso técnico, tanto propiamente técnico como de experiencia en programas de desarrollo, que las iglesias locales no necesariamente tienen.

Una diferencia importante con las ONGs es que, en general, las iglesias participan en la ayuda a la emergencia. Esto depende normalmente de los mayores recursos institucionales con que cuentan las iglesias. En general, su organización pastoral, de parroquias y red de agentes pastorales les permite la distribución de la ayuda según criterios cercanos a las necesidades y características locales. Su acceso a instituciones de ayuda internacional, general pero no únicamente de su propia confesión, les permite acceder a la ayuda. Finalmente, tienen una larga tradición de asistencia a las necesidades de la subsistencia. Las iglesias pueden también ser víctimas del socorrismo y asistencialismo. Sin embargo, su propia cercanía a la población y las necesidades de base las hace sumamente permeables a las propuesta de desarrollo desde las situaciones de desastre.

En el caso del Alto Mayo, las iglesias tampoco tiene interés en asociarse ni a los gobiernos locales menores, es decir los distritales, y tampoco a las organizaciones sociales de base, que tienen una participación directa en los movimientos sociales. Su temor a verse envueltos en

conflictos que dificultarían su acción pastoral y de ayuda a la reconstrucción, es quizá el factor determinante. Siempre ejecutan sus acciones a través de sus propias organizaciones. En ese sentido han sido las ONGs las que, por su más fácil acceso a esas organizaciones sociopolíticas, han cumplido en la práctica un papel de enlace entre las iglesias (en particular la católica) y esas organizaciones. Así también las ONGs pueden hacer de enlace entre la larga experiencia de las iglesias y las propuestas de desarrollo que pueden ser promovidas por las ONGs entre esas organizaciones sociales. La relación de las ONGs con las iglesias, por otro lado, les da a las ONGs una legitimidad adicional frente a la sociedad regional y frente a los gobiernos locales en esas propuestas de desarrollo.

Las Organizaciones Sociales de Base

Las organizaciones sociales de base son de diferentes tipos. Tenemos, en primer lugar, las más tradicionales. Un caso típico es el Club del barrio de Lluyllucucha, que no asume en un primer momento del desastre ninguna acción al respecto. Será la inacción de la representación política formal, el estímulo de un grupo de jóvenes y el asesoramiento externo de una ONG con presencia regional la que transformará su función. A partir de su convocatoria se crean nuevas organizaciones ("Comité de Reconstrucción del barrio de Lluyllucucha") y luego comités de sectores más pequeños al interior del barrio para la distribución de la ayuda. La organización tradicional del barrio, en cuyo interior responde a la solidez de las relaciones cara a cara, de la tradición e incluso mitología barrial, es la que sirve de soporte a una nueva organización. La nueva organización, pero sobre la anterior base, inicia la reconstrucción y hace explotar un proceso que se extenderá a toda la ciudad e incluso asumirá necesidades nuevas: nacen los comités de pavimentación de calles que antes del sismo no estaban pavimentadas, etc. Son las necesidades del desastre las que las crea sobre bases antiguas y permanentes y adquieren nuevos roles.

Un segundo caso son las organizaciones que ya existían cumpliendo funciones respecto a la subsistencia y surgidas por la crisis económica. Es el caso de los clubes de madres, comités de mujeres, comités del vaso de leche y comedores populares. Estos son convocados por los gobiernos locales (caso Rioja) y se acercan al Comité de Defensa Civil pidiendo ayuda (caso Moyobamba). Existían antes del desastre y cumplen una función en la distribución de la ayuda durante la emergencia. A veces nacen en la emergencia para hacerse beneficiarios de la ayuda. Cuando han nacido antes es fácilmente comprensible que continúen luego; cuando nacen para hacerse beneficiarios de la ayuda, también, porque es la necesidad la que las ha creado sobre la base también de relaciones de vecindad. También son relaciones cara a cara. Pero es más comprensible aún que, en el caso de los que nacen en la emergencia, permanezcan después porque también los ya existentes, una buena parte de ellos por lo menos, han nacido a partir de programas de ayuda anteriores (de entidades privadas, de los Concejos, etc.) Cuando se acaba la ayuda (tanto fuera o dentro de la situación creada por el desastre) estos comités siempre continúan, agenciándose recursos propios, buscando nuevos. La diferencia con el caso de Lluyllucucha es que cumplen un papel más restringido a la subsistencia: alimentación, salud, etc. Son necesidades de la subsistencia, antes que de reconstrucción.

Lo que equipara a estas organizaciones es que en ambos casos surgen, en primer lugar, de una necesidad, ya más permanente en el caso de los de la subsistencia, nueva en el caso de la reconstrucción; y, en segundo lugar, que se trata de organizaciones que usan los recursos de relación que son propios de la población. Pero también es muy importante destacar en ambos casos la influencia externa. En el caso de los comités ligados a la subsistencia hay una ayuda alimentaria que llega que viene a concitar su creación y a sostener en un primer momento su formación. En el caso de Lluyllucucha hay un asesoramiento externo (una ONG) que los pone en contacto con un recurso del Estado (ENACE). Esto es importante para no concebir a la sociedad como un todo abstracto (que en concreto está dividido en una población y su organización que no tiene nada que ver con el centro), sino en partes y procesos que tienen conexión entre sí. Las acciones vienen a profundizar las fisuras o a establecer puentes. Normalmente el problema está en la existencia de incomunicación entre los recursos sociales.

En términos de la gestión del desastre, en ambos casos hay también una diferencia. Las organizaciones que nacen en el desastre tienen un manejo más activo. El "Comité de Reconstrucción de Lluyllucucha" llega a liderar; reemplaza al gobierno local en el liderazgo. Y, en su liderazgo, llega a dar espacio a los comités de la subsistencia a cumplir una función. Es el caso de los clubes de madres que organizan ollas comunes en la Jornada Cívica de limpieza de la ciudad de Moyobamba. El Comité de Reconstrucción de Lluyllucucha llega a articular incluso a la Iglesia Católica, una de las instituciones que más se resiste a participar en el comité local, y al Sistema de Defensa Civil. Son las organizaciones de grado superior capaces de poner en movimiento el conjunto de los recursos de la sociedad, las que son necesarias, y la experiencia de Lluyllucucha lo hace patente. Surgen a partir del fracaso o inacción de la representación política formal: los gobiernos locales. Por eso es que el análisis de la gestión de los desastres en el Alto Mayo demuestra que la gestión de ellos es un problema fundamentalmente de representación política, capaz esta última de representar y canalizar ese conjunto de recursos sociales. Cuando hablamos de representación política no nos referimos tanto a los partidos políticos como a la participación del conjunto de los actores en las decisiones y gestión; en el caso de los desastres, en la gestión de los problemas que plantea.

El caso de Soritor no expresa sino lo mismo. El Frente nace para reivindicar frente al Estado un conjunto de derechos de la población. Subsume al gobierno local porque éste no ha logrado hacer lo que el Frente se propone. Cuando llega el desastre se encuentra en un momento de revitalización que le permite cumplir las funciones que debiera cumplir el gobierno local. Logra hacerlo porque también se basa en relaciones locales. Sabe quién representa a quién. Sabe del conflicto de intereses y lo asume en función de la colectividad, lo cual teóricamente es propio también del gobierno local. Esto lo hace a través de un ejercicio riguroso de la democracia.

Finalmente, este otro aspecto no debe perderse. Las organizaciones que reemplazan a la representación política formal son organizaciones democráticas. En cierto sentido los gobiernos locales también lo son. Son elegidos por la propia población, pero dentro de procesos en los que hay factores que no son controlados por ella y en donde los intereses más cercanos a su realidad cotidiana se pierden. Se trata entonces de una democracia de base que probablemente no sea posible de desarrollar en el centro o cúspide de organismos mayores. Por eso es necesario la incorporación de estas otras organizaciones, como tales, en organismos mayores como los

Concejos. Los procesos más eficientes de gestión de los desastres en el Alto Mayo se dan, justamente, cuando este tipo de democracia de base se da. Ese tipo de democracia es el que permite conectarse con los procesos de base en donde se encuentran las necesidades y los recursos, sin los cuales la gestión local es sólo respuesta pasiva a la ayuda externa. La ayuda externa deja de ser respuesta y pasa a ser insumo de la gestión cuando se conecta con ellos.

Finalmente, la permanencia o no de las organizaciones nacidas como respuesta a los desastres y que participan en la gestión, vuelve a plantear el problema de la gestión como uno de representación política. Es decir, cómo hacer para que las formas institucionales que el país tiene para la gestión de los desastres asegure la conexión cuya existencia hemos descubierto como determinante en los procesos de gestión más eficientes. Asimismo, pensamos que la conexión con estos procesos es la única o, por lo menos, la principal condición para que la gestión del desastre deje de ser diversa y llena de paralelismos que acrecienten su inadecuación y le resten eficiencia para que sea una integrada. Una en donde los distintos actores sean capaces de colocar y poner su especificidad en función de una gestión colectiva.

Siglas usadas en este capítulo

CIP	Colegio de Ingenieros del Perú
CISMID	Centro Peruano Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres
ENACE	Empresa Nacional de Edificaciones
ENCI	Empresa Nacional de Comercialización de Insumos
IGP	Instituto Geofísico del Perú
INADUR	Instituto Nacional de Desarrollo Urbano
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INIE	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa
ININIVI	Instituto Nacional de Normalización de la Vivienda
ITDG	Intermediate Technology Development Group
ONERN	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
ONG	Organización No Gubernamental

PRADAM	Programa de Asistencia a los Damnificados del Alto Mayo
PREDES	Centro de Estudios y Prevención de Desastres
SENAPA	Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado
SENCICO	Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción
SINADECI	Sistema Nacional de Defensa Civil
USE	Unidad de Servicio Educativo

Estudio de Caso de los Desastres de Limón, Costa Rica, de 1991

Allan Lavell

Presentación

Tres advertencias se hacen imprescindibles en lo que se refiere al análisis del caso de los desastres sísmicos y por inundación que afectaron a la Región Atlántica de Costa Rica durante 1991.

Primero, a pesar de que los desastres afectaron tanto a la provincia de Limón como a zonas del área de Turrialba, provincia de Cartago, limitamos nuestro análisis esencialmente a la respuesta a los desastres en la región comprendida dentro de la provincia de Limón. Esto en función de las limitaciones de tiempo y espacio disponibles para el estudio, y en reconocimiento a que la zona de Turrialba comprende, en muchos sentidos, un subconjunto "separado" y específico en lo que se refiere a las formas de gestión de los desastres, a pesar de haberse articulado con la respuesta general desplegada frente a los desastres.

Segundo, el análisis que presentamos subsume el desastre sísmico y el desastre por las inundaciones en un solo cuadro. Esto por la cercanía temporal (abril y agosto) y espacial coincidente de los eventos. O sea, conjuntamente comprenden, en muchos sentidos, un solo periodo de desastres.

Y tercero, en función del espacio disponible, nuestro análisis evita un tratamiento detallado y pormenorizado de las respuestas institucionales desplegadas, buscando concentrarse en el análisis de algunos casos de "respuesta" que ilustran el rango de contextos o situaciones genéricas que surgen y de relevancia en el análisis de modelos institucionales de gestión de desastres, y en las explicaciones que pueden ofrecerse para poder entender los aciertos y desaciertos encontrados.

Los Eventos y sus Impactos

En este apartado de nuestro análisis, intentamos presentar sucintamente un relato, fundamentalmente descriptivo, de los eventos físicos que asolaron a la región Atlántica (provincias de Limón y cantón de Turrialba, Cartago) entre abril y agosto de 1991; y de sus impactos físicos, económicos y sociales. Tal descripción pretende ofrecer un marco de referencia para el análisis de la gestión de los desastres.

Los Eventos: El Sismo del 22 de abril y las Inundaciones del 11 de agosto, 1991

A las 3:57 p.m. del 22 de abril de 1991, un terremoto de 7.2 grados²⁵ en la escala Richter hizo sentir sus efectos en gran parte del territorio costarricense y en el vecino país de Panamá. Con daños menores sufridos en el Valle Central de Costa Rica, la zona de mayor impacto o de desastre, comprendía gran parte de la provincia de Limón, Región Atlántica y el cantón de Turrialba, en la vecina provincia de Cartago (ver mapa 1). Comprende un área de 9.000 km² con una población total cercana a las 200.000 personas.

En Panamá el impacto fue circunscrito a las zonas fronterizas de Costa Rica, en la provincia de Bocas del Toro.

El sismo se produjo en una falla local ubicada en el Valle del Río Telire (afluente del Río Sixaola), con su epicentro a unos cuarenta kilómetros al sudoeste de la ciudad de Limón, cabecera de la provincia, y con una profundidad de 21 km.

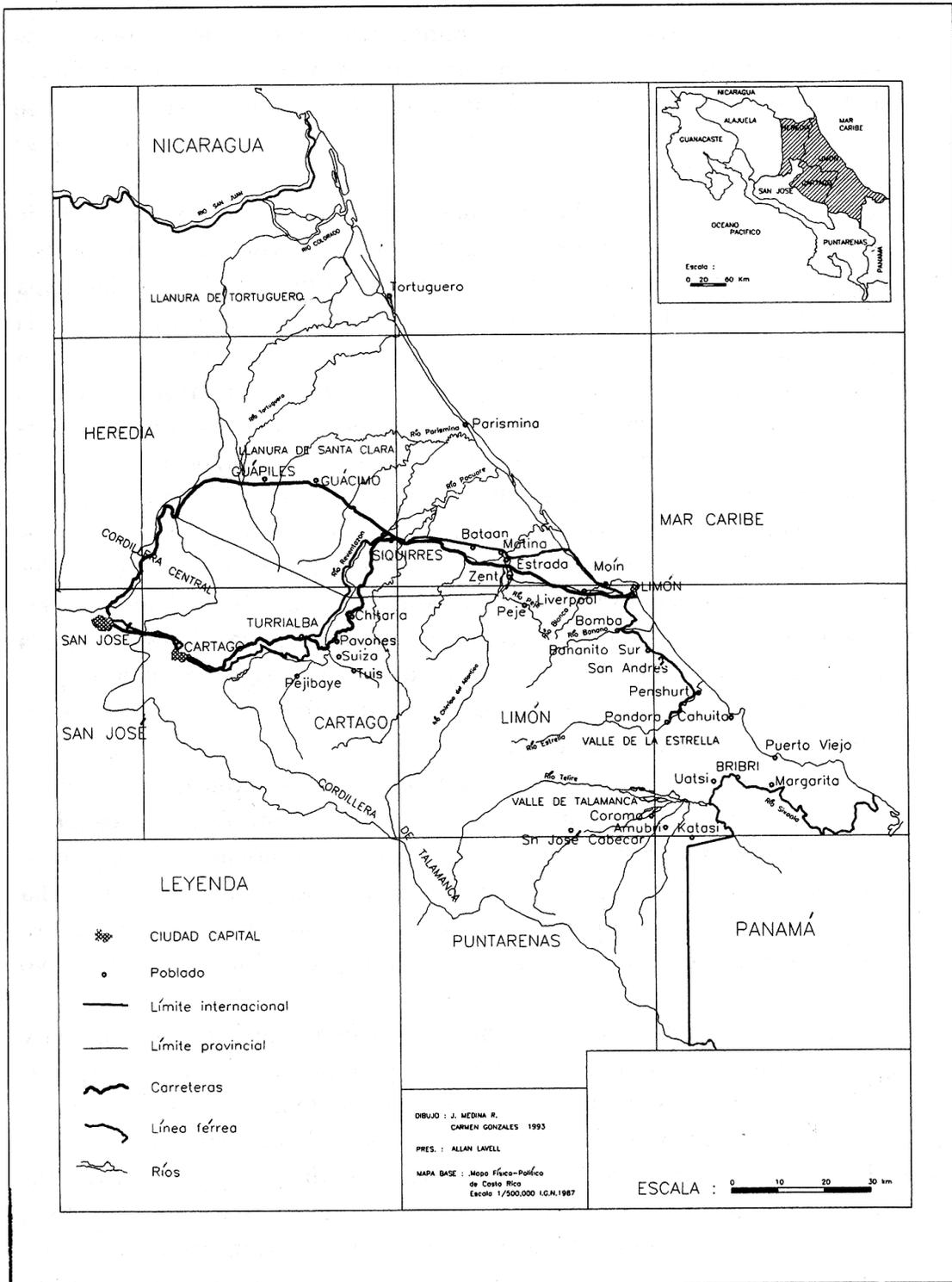
Esta zona está sometida a intensas fuerzas debido a la cercanía del llamado Cinturón Deformado de Panamá y el continuo ascenso de la Cordillera de Talamanca, siendo común en esta región fallamientos con mecanismos focales inversos. La falla responsable del sismo corre paralela a la costa con un plano de ruptura inclinado 52 grados hacia la Cordillera.

Intensidades máximas de hasta 10 grados en la escala Mercalli modificada fueron sentidas en la zona de Limón y alrededores; las altas intensidades fueron "limitadas" a la región Atlántica y las laderas montañosas limítrofes, la masa montañosa amortiguó el impacto en las zonas del Valle Central, área de máxima densidad demográfica, económica y de infraestructura del país (área metropolitana de San José, en particular).

Dentro de la historia sísmica de la región Atlántica, el sismo de abril de 1991 no era un evento aislado, a pesar de la sorpresa que significó para la comunidad científica nacional y la población regional (y nacional). Esta región se consideraba un "oasis" sísmico, y dentro de la zonificación sísmica del país se calificaba de "bajo riesgo".

²⁵ Esta magnitud, registrada por la Red Sismológica Nacional y las redes internacionales, fue disputada por el Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica y de la Universidad Nacional, que registraron una intensidad de 7.4 grados.

MAPA 1
UBICACIÓN DE LIMÓN



Esta calificación, que sería justificada en cuanto a la tasa de recurrencia de eventos, no es así en lo que se refiere a la historia de eventos de alta intensidad. Sin embargo, la "memoria colectiva" había borrado esa misma historia del mapa sísmico del país, y de la inteligencia de los expertos locales. Como se recordaría posteriormente, la región Atlántica había sufrido un sismo de 7.4 grados en 1916, con similar intensidad al de 1991, y otro en 1952 de magnitud algo más baja. El aislamiento de la región del centro del país en esas fechas, su baja densidad demográfica y de infraestructura y su poca proyección económica en el plano nacional ayuda a explicar el olvido de estos eventos. Esto es aun más cierto en el caso de otros dos sismos que se reportaron en 1822 y 1798, para los cuales no existen registros científicos sino solamente informes de las autoridades de la región. Sin embargo, todo pareciera indicar que sus intensidades se acercaban o excedían los 7.0 grados Richter. La falta de una consideración de la sismicidad histórica de la región y la noción de su bajo riesgo a eventos importantes, ayudaría en parte a explicar el bajo nivel de preparación existente para enfrentar la emergencia de abril de 1991.

El sismo de abril de 1991, fue seguido por cientos de réplicas menores, de las cuales uno de 5.2 grados registrado una semana después (el lunes 29 de abril) fue el único de mayor importancia, causando un renovado temor y consternación en la población regional. Para los grupos indígenas de Baja y Alta Talamanca hubo un significado mitológico en los sismos de los "lunes", reforzado por las inundaciones que los siguieron, también los lunes del 6 de mayo y del 11 de agosto.

Las repercusiones del sismo principal en la fisonomía, geomorfología y ecología de la región afectada fueron notorios, y un factor crítico para explicar las grandes inundaciones sufridas en la región durante la segunda semana de agosto de 1991. El sismo produjo un levantamiento de la corteza terrestre de entre 190 cm. cerca de Piuta y de 10 cm. en Boca de Matina. Algunos expertos informaron de un levantamiento cercano a 4 m. en la zona de Río Blanco-Moín, al norte de la ciudad de Limón. El levantamiento de la corteza tuvo como consecuencia la exposición de zonas coralinas a lo largo de la costa, un cambio en la dirección y pendientes de los cauces fluviales, y fue acompañado por extensas zonas de licuefacción, el levantamiento de arena y lodo y la contaminación salina de pozos y depósitos de agua dulce.

El impacto físico más devastador del sismo ocurrió en las cuencas de un número importante de los ríos principales de la región. Extensa deforestación "natural", avalanchas y deslizamientos y apresamiento de ríos sufrieron las cuencas de los ríos Chirripó, Banano, Bananito-Estrella, Telire-Sixaola, Tuis-Quebrada Leona y Cuba-Toro. El lavado o desestabilización de suelos significaba que con las primeras lluvias posteriores al sismo, los ríos arrastraban grandes depósitos de tierra hacia las cuencas bajas, rellenando los canales y conduciendo a levantamientos de los niveles de los cauces hasta 1.50 m. La pérdida de cobertura vegetal y el aumento de la velocidad y cantidad de escurrimiento pluvial hacia los cauces de los ríos, aumentaba las probabilidades de desbordamientos e inundaciones en las cuencas bajas, situación que se dio con gravedad durante agosto de 1991.

El 11 de agosto, complicado por la presencia de una onda tropical sobre la costa caribeña (Atlántica), gran número de los ríos de Limón y Turrialba se desbordaron causando las peores

inundaciones sufridas en la región en años, si no en décadas. Las inundaciones más fuertes se experimentaron en las zonas aledañas a los ríos Estrella, Sixaola, Banano, Chirripó, Reventazón, Aquiares y Turrialba, pero gran número de los otros ríos de la región también rebasaron sus límites. El impacto del sismo en la fisonomía de la región sirvió para convertir las inundaciones recurrentes, típicas de esta época del año, en un evento excepcional y de emergencia generalizada. Para poner solamente dos ejemplos del aumento de los caudales de los ríos, el Chirripó llegó a tener un nivel de 9.5 m. comparado con sus límites normales de 1.70 m. y el Sixaola un nivel del 6.0 m. comparado con 1.5 m. bajo condiciones normales.

Las inundaciones constituyeron, en fin, una acentuación del desastre sísmico de abril, afectando las mismas zonas y poblaciones y arrasando con muchas de las obras de rehabilitación ya realizadas posterremoto (camino rurales, puentes, viviendas, sistemas de agua potable, etc.) y atrasando la rehabilitación de los cultivos comerciales y de subsistencia. En este sentido, el evento sísmico y las inundaciones comprenden desde cualquier punto de vista un solo periodo de desastres, impuesto a una región y población con altos niveles de vulnerabilidad física, económica y social.

Los Impactos Sociales, Infraestructurales y Productivos

El Impacto Social

El sismo produjo muy pocos muertos y lisiados serios. Los datos más fidedignos indican 48 decesos y 585 lisiados tanto en términos absolutos como relativos en distintas partes del área afectada. De los muertos, 9 fueron informados en el cantón de Limón, 20 en Matina y 18 en Talamanca. De estas personas, 70% eran mayores de 60 años o menores de 10 años de edad.

El bajo nivel de impacto humano directo puede explicarse por los sistemas constructivos de la provincia. Pocos edificios en la ciudad de Limón exceden dos pisos de altura, mientras que un número importante de las viviendas de la provincia se construyen de madera o de materiales livianos, muchas en forma muy precaria y de poco peso. Solamente un edificio de concreto se desplomó en Limón centro –el Hotel Internacional– y otro resultó con daños irreparables –el Hotel Las Olas.

El número total de damnificados es difícil de saber. La información estadística que circulaba después del evento señalaba, en distintos momentos y de acuerdo con distintos funcionarios, números que variaban entre 6.841 (Méndez Antillón 1991) y "55.000 familias" (ver *La Nación*, 27 de abril, 1991: 4A). Las confusiones en el uso del término "damnificado" seguramente explican las diferencias en los números emitidos. Así, algunas fuentes se referían al número de personas a las cuales se les entregaba alguna forma de socorro (alimentos, ropa, cobijas, etc.); otras, a los números de personas ubicadas en albergues o en carpas provisionales; y otras, a las personas que quedaron sin una vivienda "habitabile". En lo que se refiere a las inundaciones de agosto, no se informó de muertos, sino una cantidad de 33.000 personas "afectadas", y 3.000 "damnificados".

Los Impactos en Estructuras y en la Producción

La pérdida reducida de vidas humanas atribuida al terremoto de Limón (y a las inundaciones), contrasta notoriamente con las pérdidas en gran escala sufridas en la infraestructura y la producción económica regionales.

En lo que se refiere a las pérdidas directas en estructuras y en la producción económica a corto plazo por el sismo, la información más sistemática se halla en un documento elaborado por Vanesa Rosales, de la Dirección de Prevención y Mitigación de la Comisión Nacional de Emergencias (Comisión Nacional de Emergencias, Dirección de Prevención y Mitigación, V. Rosales 1991). Esta información se basó en datos proporcionados por los distintos ministerios y organismos descentralizados, después de su análisis en profundidad y cálculos de pérdidas.

En el Cuadro 1 presentamos un sumario de la información más importante que se recopiló en este documento. Ningún esfuerzo se hace para proveer de detalles precisos en cuanto a las instalaciones infraestructurales destruidas, o en cuanto a las características particulares del terremoto que condujo a estas pérdidas (características físicas, de movimiento de la tierra, licuefacción, levantamiento de la tierra, etc.) Un excelente estudio que trata de estos asuntos y que puede ser consultado por el lector fue el producido por E.Q.E. International, y publicado en mayo de 1991.

CUADRO 1
PÉRDIDAS ECONÓMICAS EN INFRAESTRUCTURA Y PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Sector	Daños principales o pérdidas	Costo económico (en millones de €*)
1. Acueductos rurales	Tuberías, tanques de almacenamiento, bombas, tanques de recolección, pozos y conexiones a domicilio.	2,700.0
2. Recope	Tanques de almacenamiento, tubería, (refinería) sistemas de bomba, área de procesamiento de materias primas	8,000.0
3. Telecomunicaciones	Redes y edificios	44.3
4. Electricidad	Redes y edificios	79.6
5. Comercio exterior	Muelles, edificios de aduana y equipo industrial	24.7
6. Agricultura	Producción bananera (incluye infraestructura)	3,583.6
	Bananos listos para exportación	3,488.7
	Producción agrícola de pequeña escala	30.0
7. Educación	Escuelas dañadas (41) o demolidas (4)	125.0
	Universidad de Costa Rica	100.0
8. Red vial e infraestructura de transporte	Carreteras nacionales (incluye puentes)	938.0
	Carreteras secundarias	153.0
	Caminos municipales	336.2
	Aeropuerto	20.6
	Infraestructura portuaria	1,788.0
9. Salud	Centros de salud, centros de salud rurales, asilos, centros de niñez	44.2
	Clínicas y hospitales	500.0
10. Ferroviario	Vías férreas (114 km)	531.1
	Puentes (4)	106.6
	Casa de reparaciones	325.0
	Equipo de mantenimiento y edificios	130.0
11. Vivienda		5,600.0
Total		28,618.0

* en colones

De acuerdo con el informe de Rosales, las pérdidas totales en infraestructura y producción agrícola, hasta agosto de 1991, se estimaron en cerca de 28 mil millones de colones (los cuales equivalían a 224 millones de dólares estadounidenses al tipo de cambio de agosto de 1991). De esa suma, cerca de 7 mil millones de colones se atribuyeron a pérdidas en producción agrícola o exportaciones, particularmente las relacionadas con la producción de bananos en gran escala.

En términos económicos las pérdidas principales se registraron en la Refinería de Petróleo de RECOPE, en la vivienda, en los sistemas de transporte (carreteras, puentes, ferrocarriles y puertos) y en los acueductos rurales.

El daño sufrido en secciones importantes de la carretera de San José-Siquirres-Limón y Limón-Sixaola (incluyendo la destrucción de ocho puentes principales), además de aquellos de gran escala en los sistemas de caminos secundarios y rurales, tendrían un impacto importante en los esfuerzos de ayuda a las comunidades fuera de Limón posterior al terremoto, y también en términos de la pérdida de exportaciones de productos agrícolas. Esto, y el daño que sufrieron casi el 90% de los acueductos, incluyendo la total destrucción del sistema de La Bomba que suministraba casi 70% del agua de la ciudad de Limón, causarían los mayores problemas para la población local en las semanas inmediatas al terremoto y durante meses después. La falta de acceso a agua potable aumentó los temores en cuanto a la posible propagación de una epidemia de cólera, particularmente en la ciudad de Limón.

El impacto en la vivienda fue amplio, creando un problema económico y social de magnitud para las autoridades gubernamentales. Información sobre la extensión y la distribución espacial de los daños en la vivienda fue sistematizada por la Comisión Especial de Vivienda y publicado en un documento que fue concluido en setiembre de 1991. En el Cuadro 2 reproducimos la información más relevante de este estudio para las provincias de Limón y Cartago (Comisión Especial de Vivienda, setiembre de 1991).

De este cuadro se desprende que 3,924 viviendas fueron evaluadas como destruidas y 3,638 sufrieron daños severos. De acuerdo con algunas fuentes consultadas, estos datos subestiman los daños a la vivienda, debido a la falta de una evaluación completa, particularmente en las zonas más apartadas, y las áreas indígenas de la región. Aquí no debe olvidarse que la evaluación global de los daños a la vivienda no toma en cuenta la condición estructural de la vivienda previa al sismo.

Sin lugar a dudas, un número muy alto de las unidades afectadas estaban ya en condiciones precarias y el sismo solamente vino a completar un proceso de degradación ya existente.

Aun cuando la ciudad de Limón (Limón Centro, La Colina, Pueblo Nuevo, Cristóbal Colón) sufrió los mayores niveles absolutos de pérdidas, particularmente entre los sectores más pobres, los niveles relativos de daño eran mayores en comunidades pequeñas como Matina, Bataán, La Bomba, La Suiza y Sixaola, ampliamente dispersas sobre el área afectada.

CUADRO 2
DAÑOS A LA VIVIENDA

Provincia y localidad	Destruídas/ inhabitables	Severamente dañadas	Daños leves	Total
1. Limón				
Barras	53	14	0	67
Bataán	303	242	158	703
Bomba	356	309	124	789
Cahuita	189	106	23	318
Colina (Limón)	350	386	445	1,181
Corales	38	86	161	285
Cristóbal Colón	357	379	313	1,049
Limón Centro	678	905	728	2,311
Liverpool	95	114	89	298
Matina	741	271	142	1,154
Moín	181	154	147	482
Pueblo Nuevo	172	110	118	400
Siquirres	41	109	47	197
Sixaola/Talamanca	351	426	94	871
Sin especificar	19	27	11	57
Total	3,924	3,638	2,600	10,162
2. Cartago				
Turrialba Centro	73	257	175	505
Suiza	178	247	98	523
Santa Cruz	32	68	45	145
Tuis	41	74	40	155
Tayutie	31	120	43	194
Pavones	22	49	19	90
Jesús María	6	39	17	62
Otras localidades	35	84	64	173
Total	408	938	501	1,847

Fuente: Comisión Especial de Vivienda, Dirección de Planificación y Control, septiembre de 1991.

Hasta hoy la información disponible sobre daños y pérdidas en la infraestructura y la producción se refiere principalmente al costo de remplazo de infraestructura y a las pérdidas directas en producción agrícola. Sobre ello, Bernardo Méndez, Director Ejecutivo de la Comisión Nacional de Emergencias, en un documento publicado en inglés y emitido por la Comisión, indicó que:

"...el costo de reparación de doscientos millones de dólares para poder volver a las condiciones existentes anteriores al terremoto, representa cerca del 17% del presupuesto ordinario del Gobierno central para 1991. También representa cerca del 4% del Producto Nacional Bruto, basado en los datos de 1990. Si tomamos en cuenta todos los desastres naturales que se han experimentado en Costa Rica a lo largo de un año, las pérdidas adicionales suman aproximadamente 6% del Producto Nacional Bruto de 1990. Para un país en vías de desarrollo, con limitados y escasos recursos, esto representa un impedimento mayor e impacto en la economía nacional" (Méndez Antillón 1991) (traducción nuestra).

Los doscientos millones de dólares a los que se refirió Méndez Antillón (lo cual es consistente con la información presentada en el documento de Rosales), solamente incluye el costo de replazo de infraestructura y no toma en cuenta "pérdidas industriales, agrícolas y comerciales, sufridas por individuos o corporaciones" (Méndez Antillón 1991).

Hasta agosto de 1991 las pérdidas directas de corto plazo en la agricultura fueron estimadas en unos 7 mil millones de colones en el documento de Rosales. No obstante, la autora no realizó cálculos en cuanto a las pérdidas de corto y mediano plazo en la industria, comercio y servicios, sin mencionar en el largo plazo. Por esta razón, un cálculo total del impacto del terremoto en la economía nacional y regional se vuelve imposible sin investigaciones particulares sobre el tema. A pesar de esto, algunos aspectos quedan claros en cuanto a los sectores socialmente más afectados o vulnerables.

En primer lugar, los sectores predominantes dedicados a la agricultura semicomercial o de subsistencia de pequeña escala, claramente sufrieron pérdidas severas de corto plazo y, debido a su base financiera limitada, enormes problemas en restablecer su capacidad de producción a mediano plazo.

La población indígena de las montañas y valles de Talamanca, relativamente aislados durante meses, debido a la destrucción de los caminos de transporte terrestre, fueron particularmente golpeados, dada su dependencia económica de la producción de plátano en pequeña escala, y a las dificultades que enfrentaron en trasladar sus productos a mercados relativamente distantes.

La producción platanera de las comunidades indígenas, con un valor estimado de 18 millones de colones por mes, fue básicamente perdida durante meses después del terremoto, afectando seriamente los ingresos de muchas familias. Este factor, acompañado por la erosión histórica de la autosuficiencia local en el suministro de alimentos y de productos industriales sencillos, colocó a las familias en una situación precaria.

Un segundo sector que obviamente fue afectado lo constituye la industria turística, particularmente los sectores de pequeña y mediana escala dentro y fuera de la ciudad de Limón. Las comunidades pequeñas de las costas del Atlántico (Tortuguero, Cahuita, Puerto Viejo, Punta Uvita, Manzanillo) descansan en gran parte en los ingresos que produce el turismo. El levantamiento costero, el depósito en gran escala de maderas en las playas después de las inundaciones de agosto, el difícil acceso por tierra durante meses y un factor inherente de temor entre potenciales visitantes redujeron drásticamente los flujos de turistas hacia la costa Atlántica. En el mes de octubre, seis meses después del sismo, representantes de la industria turística del pueblo de Cahuita indicaron que los niveles de visitantes habían bajado a un 20% de las tasas normales.

Con referencia a las inundaciones de agosto, la información oficial proporcionada por la Comisión Nacional de Emergencias, estimaba una pérdida directa de 3.305 millones de colones (29 millones de dólares). Los mayores impactos se sintieron en la vivienda, donde unas 3.000 fueron afectadas con un valor de 1.500 millones de colones, en la agricultura con pérdidas de

cerca de 1.000 millones de colones y en carreteras, caminos y puentes, con 535 millones de pérdidas (ver Comisión Nacional de Emergencias 1991).

La zonificación del impacto: hacia un entendimiento de las formas diferenciadas de respuesta

Como hemos comentado anteriormente, el sismo y las inundaciones tuvieron su mayor impacto en una área de unos 9.000 km² en Costa Rica. Sin embargo, este territorio dista de presentar un conjunto homogéneo visto desde la perspectiva de su conformación físico-natural o humano-social o desde la perspectiva del impacto físico o humano de los eventos.

El grado y las características del impacto fueron condicionados por las diferenciaciones objetivas en el espacio físico y humano, permitiéndonos así hablar de una espacialidad o regionalidad de los desastres. Esto tiene gran importancia en el entendimiento de los procesos de gestión de los desastres. En este otro sentido, es posible hablar no de un *solo* desastre sino de *varios* desastres producto de un único evento.

En lo que se refiere a lo físico-natural propiamente dicho, la intensidad (en términos destructivos o desorganizadores) del sismo no estuvo directamente relacionado con la distancia del epicentro en sí, sino condicionado por aspectos como el grado de levantamiento de la corteza terrestre y las condiciones del subsuelo que propiciaban procesos de licuefacción, filtración de aguas marinas, etc. De este modo, algunas de las mayores intensidades absolutas y la desorganización condicionada por estas intensidades, se sufrieron en las zonas de Limón y cercanías, en los límites extremos de la zona de desastre. Así por ejemplo, los poblados de Bataan, Matina, Zent, Estrada y 28 Millas, ubicados al oeste de la ciudad de Limón, tuvieron mayor intensidad e impactos infraestructurales que muchos poblados en la zona de Talamanca, próximos al epicentro.

A pesar de la indudable importancia de las características físicas del sismo en términos de la espacialidad del impacto, son, sin embargo, las características sociales del territorio las que permiten más claramente distinguir distintas zonas de desastre y, posteriormente, zonas de respuesta diferenciadas.

En particular, podemos distinguir cuatro zonas distintas. Primero, la ciudad de Limón y una serie de poblados en proximidad a la carretera principal que comunica esta ciudad a Siquirres y San José. Esta zona se tipifica por una alta densidad relativa de población (y de concentración urbana), infraestructura económica y social y actividades económicas de importancia regional y nacional. Segundo, la zona comprendida por el Valle de la Estrella, con una población dispersa rural organizada en torno a grandes fincas bananeras y una economía semicomercial y de subsistencia. Constituye una zona de crítica importancia para la economía nacional dado el peso de las exportaciones bananeras que se originan en la zona. Tercero, la zona del Alto y Baja Talamanca, en el sur de la provincia, caracterizada por una población dispersa, ubicada en pequeños poblados de orígenes negro, indígena y mestizo y dedicada a la producción agrícola, al turismo y el comercio en pequeña escala y que presenta alguno de los niveles más altos de pobreza, analfabetismo y morbilidad en el país. Y, cuarto, la zona de Turrialba, montañosa, con

algún grado de concentración urbana y una alta dispersión demográfica en poblados indígenas. Esta zona es claramente diferenciada de la provincia de Limón, expresando un subconjunto espacial de características distintas. Como hemos comentado con anterioridad, nuestro análisis de la respuesta al desastre presentado adelante no considera en profundidad esta última subzona.

En el siguiente apartado tendremos la oportunidad de analizar los procesos históricos que han conducido al desarrollo de esta zonificación, la cual, como hemos insistido, reviste una gran importancia para entender las formas diferenciadas de respuesta social desplegadas frente a los desastres en la región.

Reseña Geográfica

La provincia de Limón comprende un territorio de 9.150 km², ubicada en la Vertiente Atlántica de Costa Rica (51,000 km²). Administrativamente, constituye una de las siete provincias en que se divide el país. Internamente, se subdivide en seis cantones (niveles de gobierno local) que son: Guácimo, Pococí, Matina, Limón (la capital de la provincia), Siquirres y Talamanca.

Geográficamente, comprende una extensiva área de planicie costeña y las laderas y componentes de las zonas montañosas de la Cordillera de Talamanca y Central, mostrando niveles altitudinales que varían entre los 0 y los 3,000 metros sobre el nivel del mar. Atravesada por las cuencas de ocho ríos importantes, comprende una región de amplia diversidad biológica, principalmente de tipo trópico-húmedo, y cuenta con varias zonas de protección ecológica (Parques Nacionales, Reservas de Fauna Silvestre y Forestales, etc.) Los niveles de precipitación promedian los 2,000 mm. anuales, con áreas de las laderas cordilleranas que reciben hasta 9,000 mm.

La población total de la provincia sumaba un estimado de 224,000 personas en 1990, de las cuales el 70% se registraron como rurales y el 30% como urbanas. En adición a la población migrante mestiza, negra y china que tipifica la región, cuenta con nueve territorios indígenas, ubicados principalmente en el Alto y Bajo Talamanca y en la zona de Chirripó.

La ciudad de Limón, con una población estimada de 60.000 personas en 1990, constituye el único centro urbano de importancia regional, siendo la segunda ciudad de importancia en el país fuera del Área Metropolitana de San José.

La provincia de Limón: El Contexto y su Conformación Histórica

La provincia de Limón corresponde a una de las seis regiones de planificación establecidas en Costa Rica, denominada Región Huetar Atlántica.

Conceptuada como "periférica" (Carvajal 1991) o "espacio vacío" (Valverde y otros 1985) hasta finales del siglo pasado, exhibe hasta hoy la herencia de la implantación del cultivo bananero, que se expresa en términos económicos, sociales, políticos, culturales y ecológicos.

Dicha herencia se traduce en la actual dependencia económica de actividades agroexportadoras y portuarias; una particular integración política respecto del resto del país; deprimidos indicadores socioeconómicos y un perfil cultural particular resultado de la diversidad étnica. Esto último, por

la inmigración masiva de negros antillanos y un número importante de chinos durante el siglo pasado, además de la población mestiza y de ascendencia hispana y la población aborígen asentada esencialmente en el cantón de Talamanca.

Desarrollo Regional y Contexto Nacional

Hasta mediados del siglo XIX, la región atlántica constituía un ámbito económico y social de muy escaso desarrollo, con nexos y significación muy débiles para el conjunto del país. Antiguamente la región había tenido cierta importancia económica por la producción de cacao que fuera incentivada por las autoridades coloniales. Aunque más tarde la producción de cacao experimentaría nuevo auge, paralelamente se iniciaba en la región Atlántica el cultivo bananero, que se constituyó en el factor fundamental de articulación de ésta con la economía nacional. Así, la investigación histórica, económica y social muestra que "la estructuración de la región Atlántica fue provocada por el desarrollo del enclave bananero en el último cuarto del siglo pasado" (Valverde y otros 1985:48) a partir de la constitución del "eje ferrocarril-producción y exportación bananera" (loc. cit).

La construcción del ferrocarril (1873-1890) se planteó como la necesidad de contar con una alternativa al puerto de Puntarenas en el Pacífico, para la salida de productos al exterior, en especial del café. Junto con el contrato de construcción ferroviaria, el Estado costarricense hizo concesión de tierras baldías (100,000 Ha.) a la compañía constructora, en la periferia de la vía, lo que dio origen a la producción bananera.

La concesión de tierras a la compañía constructora del ferrocarril brindó las bases para la configuración de un enclave bananero a partir de 1899, bajo el control de la United Fruit Company (UFCO). La construcción del ferrocarril primero y la actividad bananera luego, fueron determinantes para la inmigración de población negra y, en menor medida, china.

El carácter de enclave se expresó no sólo a través del monopolio de la producción, comercialización, transporte y alquiler de tierras aptas para el cultivo bananero, sino además, mediante la estructuración de un espacio social organizado dentro de un sistema de signos, códigos y formas de representación ideológica diferentes al resto del país (cfr. Camacho 1988); además de un innegable poder político (regional y nacional) derivado de la importancia económica de su actividad.

La dinámica impuesta por la actividad bananera se expresa nítidamente cuando la UFCO traslada la explotación bananera a la región del Pacífico (1938), provocando en Limón una aguda crisis social que se traduce en masiva emigración. Este traslado de las operaciones fue consecuencia de la caída de los precios del banano, resultado de la depresión mundial, y también como resultado de los conflictos laborales provocados por el despido masivo de trabajadores, y descenso de los salarios, cuya máxima expresión fue la huelga de 1934.

No obstante, desde 1920 la UFCO había disminuido su producción como consecuencia de la baja en los rendimientos, producto de la enfermedad de Panamá que afectó los bananales, y el agotamiento del suelo; pasando así a depender crecientemente de los productores independientes para mantener la exportación.

A partir de la segunda mitad de la década de 1950, unido al retorno de la actividad bananera a la región, el Estado desarrolla políticas de mayor intervención en la esfera económica y regional. Como consecuencia de ello, se desarrollan obras de infraestructura, incentivos a la producción bananera e incrementos tributarios a la exportación y a la vez se busca fomentar el desarrollo de productores bananeros nacionales.

A ello se agrega la expansión de las actividades del Sector Público en la región: servicios colectivos, comunicaciones, etc., y de proyectos productivos a través de la Junta Administrativa para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) creada en 1963.

Asimismo, el Estado nacionaliza el ferrocarril (1971), impulsa la modernización portuaria, construye la primera carretera entre San José y Limón (vía Turrialba), primero de lastre (1966-70) y, posteriormente (1970-74) asfaltada (anteriormente el acceso por tierra a la región solamente se podía hacer por ferrocarril o por una difícil travesía, utilizando trochas o caminos secundarios en mal estado); y compra tierras a la UFCO y a la United Brand Company; en el sector agropecuario desarrolla políticas de asignación de tierras y acciones tendientes a la diversificación productiva.

En términos generales; a raíz de estos cambios, la región Atlántica experimenta en las últimas dos décadas un proceso de modernización y diversificación económica y una relativa mayor articulación con los procesos nacionales de desarrollo. No obstante, el sello de la economía de plantación, sigue siendo limitativa para el desarrollo regional, tanto por la herencia sobre la estructura productiva y de la infraestructura, como por la condición extrovertida de su lógica económica, lo que se traduce a su vez, en débil articulación intrarregional.

Rasgos económicos y sociales

La región atlántica ofrece una diferenciación interna que según Smith y Rivera (1987) permite distinguir tres sub-regiones: hacia el norte, el cantón de Pococí, con áreas de influencia sobre los cantones de Guácimo y Siquirres (sub-región que escapa en mayor medida los impactos del sismo de abril de 1991); en el centro, los cantones de Limón y Matina, y al sur, el cantón de Talamanca. La primera sub-región concentra actividad bananera, ganadería y granos básicos (arroz bajo formas empresariales). En la segunda sub-región, que contiene 36% de la población regional, predominan actividades concentradas en la capital de la provincia (la ciudad de Limón): actividades agropecuarias en menor escala y cierto desarrollo de actividades industriales. La sub-región de Talamanca, con alto grado de aislamiento por la débil conexión de caminos, con una población de 14.216 personas (6% de la población regional), es área productora de banano, y palma aceitera. Además, produce cacao, plátano, maíz, tubérculos y ganadería menor, correspondiente esencialmente a actividades de los grupos indígenas presentes en la sub-región.

El desarrollo urbano en la provincia de Limón se concentra fundamentalmente en la capital provincial y secundariamente en las ciudades de Guápiles y Siquirres (cantones de Pococí y Siquirres respectivamente). El crecimiento urbano en la ciudad de Limón está asociado al desarrollo portuario, actividades industriales y estatales. La población de la ciudad crece un 5.3%

anual entre 1963-1973 y a un 3.4% anual entre 1973-1984. Para 1991, cuenta con una población de unas 60.000 personas.

Desde el punto de vista de la región en su conjunto, muestra importante crecimiento demográfico en los últimos años. En julio de 1987 en la región se ubicaba el 7.6% de la población del país y en julio de 1990 asciende al 8% del total. Entre esos años, la tasa de crecimiento promedio anual de la región fue de 4.1%, mientras que para el total del país dicha tasa fue de 2.4%.

La estructura económica regional muestra que el sector agrícola es predominante. De acuerdo al Censo de 1984, el 45% de la PEA se ubicaba en la agricultura; 28% en el sector servicios; 19% en comercio y un 11% en los sectores de industria y construcción. Asimismo, entre los años 1987 y 1990 dentro de la población ocupada de la región, la población ligada a la agricultura oscilaba entre 49 a 51% del total de ocupados.

Dentro de la región, cerca de un tercio de la superficie en fincas se destina a la agricultura, lo que representa uno de los más bajos usos agrícolas del suelo entre las regiones de planificación del país. Entre los cultivos perennes, sólo el banano incrementa la superficie cultivada en la región en los últimos veinte años. La superficie cultivada de banano pasa de 4.300 Ha. en 1963 a 17.900 Ha. en 1984 (Camacho 1991:18). Dentro de la región Atlántica, las áreas de Bananito Sur y Valle de la Estrella son importantes en esta expansión del cultivo.

El sector industrial manufacturero tiene poca significación dentro de la región; entre 1987 y 1990 absorbió menos de 8% de la población ocupada regional, en tanto que en el país la cifra alcanza a un 18%. A su vez, dentro de la región más de la mitad de las empresas se localizan en el cantón de Limón, menos de un tercio en Pococí y el resto dentro de los otros cantones, con excepción de Talamanca que no registra actividad industrial manufacturera. En general se trata de empresas que abastecen mercados regionales y en muy pocos casos son exportadoras; más de un tercio son proveedoras de insumos.

En términos globales, la distribución de la población en actividades económicas muestra una estructura segmentada. Predominio de asalariados (68% en 1984) y dentro de estos el 50% son asalariados agrícolas. La segunda gran categoría de ocupación son los trabajadores por cuenta propia de los cuales el 65% están ligados a la agricultura. La población urbana, donde también predominan los asalariados, se ubica en dos ramas de actividades fundamentales: servicios, y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Teniendo en consideración los años 1987 a 1992, la región atlántica muestra, por una parte, fluctuaciones en las tasas de desempleo abierto y, por otra, un aumento permanente de la tasa bruta de participación (Ministerio de Trabajo 1991). En 1987 la tasa bruta de participación fue de 35.2% y en 1990 alcanzó a 40.2%. Entre esos mismos años la tasa de crecimiento promedio anual de la población ocupada llegó a 9.4% y la del país fue de 3.3%. Simultáneamente, la tasa de desempleo abierto, según las Encuestas de Hogares, fluctuaba como se indica en la siguiente tabla.

CUADRO 3
 COSTA RICA Y REGIÓN HUETAR ATLÁNTICA: TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO
 (1987-1992)

Años	País	Región Huetar Atlántica
1987	5.6	7.1
1988	5.5	7.5
1989	3.8	3.8
1990	4.6	5.7
1991	5.5	4.7
1992	4.1	8.2

En términos globales, la región ha mantenido tasas de subutilización de mano de obra de 14%, 13.6%, 9.1% y 12.8% entre los años 1987 a 1990. Además, las tasas abiertas de desempleo esconden una amplia subutilización de mano de obra ocupada en actividades de baja productividad y sub-remuneradas (desempleo invisible).

Por otra parte, la región se caracteriza como área de inmigración en los últimos veinticinco años. Todos los cantones, con excepción de Limón, son de inmigración neta y el conjunto de la región alcanza el mayor saldo migratorio positivo del país. La apertura de la carretera entre San José y Limón en 1974 (vía Turrialba) y el acceso generalizado que dio a la provincia por primera vez en su historia, tuvo importantes repercusiones en estos flujos demográficos. La colonización agrícola del bosque trópico-húmedo de planicie y montaña, con sus impactos sobre los ecosistemas regionales, fue una repercusión importante de esta tendencia y las formas de ocupación del territorio que suscitó.

La estructura y dinámica del empleo en la región puede considerarse como un sistema encadenado de relaciones que tiene como eje articulador a la producción agrícola exportable y las labores portuarias (carga y descarga de mercancías, servicios de almacenamiento y navieros), más los servicios de transporte correspondientes. De allí la importancia del sector terciario en el cantón de Limón (cerca del 70% de las empresas de más de 20 trabajadores). Este encadenamiento tiene a su vez la particularidad de operar dentro de un mercado de trabajo inestable. Tanto en las actividades bananeras como en las portuarias la forma de contratación por tarea acentúa la presencia de empleo precario.

Patrones de Asentamiento y Condiciones Sociales

Como antes se indicara, el 70% de la población de la región reside en el área rural, distribuida de forma desigual (en algunas zonas con acentuada dispersión) según la presencia de focos de actividad económica. Por oposición, más del 60% de la población urbana de la región se concentra en la ciudad de Limón.

En el sector rural la actividad bananera genera espacios dicotómicos: las áreas de las grandes plantaciones, altamente organizadas, con equipamiento e infraestructura, incluyendo las bien construidas casas de los obreros permanentes; y zonas de grandes barracas donde residen

trabajadores temporales, muchos de ellos migrantes. A su vez, desde el punto de vista del uso del suelo, la producción bananera (transnacional y de productores nacionales) junto con homogeneizar el espacio provoca una periferia conformada por campesinos que ocupan en precario tierras aledañas, con pequeñas fincas de autoconsumo y que pueden trabajar esporádicamente para las empresas bananeras. Esta conformación se da particularmente en el Valle del Río de la Estrella, al sur de la ciudad de Limón, en lo que se refiere al área de mayor impacto de los desastres.

En la ciudad de Limón, el escenario adquiere cierta similitud, en la medida que se encuentran amplias zonas y cinturones de tugurios, donde residen mayoritariamente trabajadores portuarios. Muchos de estos tugurios son fruto de invasiones ilegales. Según datos del Instituto Mixto de Ayuda Social, en la ciudad de Limón se concentraba en 1984 el 75% de los tugurios de toda la provincia.

Por otra parte, cabe destacar que en el sector agropecuario coexisten distintos sistemas de producción que a su vez determinan diversas formas de ocupación del espacio, de apropiación del medio y de relaciones sociales. Ellos son, las grandes áreas de monocultivo (banano, y banano-bambú), áreas de ganadería en pequeña y mediana escala, áreas de pequeñas fincas de autoconsumo con policultivos y áreas de agricultura itinerante practicada por grupos indígenas.

Los dos sistemas polares, corresponden a las prácticas de policultivos de los grupos indígenas que manteniendo antiguas tradiciones coexisten con la biodiversidad de los ecosistemas; en el otro extremo, el monocultivo bananero que si bien constituye una forma de explotación altamente rentable, genera severas consecuencias ecológicas y sociales. El cultivo bananero se realiza en las tierras más aptas. De allí el fuerte desplazamiento de campesinos y la concentración de la tierra a medida que el cultivo se expande. Las consecuencias ecológicas de la explotación bananera se expresan en sedimentación, contaminación por desechos sólidos, deforestación y uso intensivo de agroquímicos; situaciones que han sido reiteradamente denunciadas por organizaciones campesinas, ecologistas e indígenas.

Desde el punto de vista de las condiciones sociales, considerando sólo algunos indicadores, se evidencia la situación de desigualdad y marginación de la región Atlántica respecto de la mayoría de las otras regiones del país. A este respecto las condiciones de salud y educación son elocuentes.

En 1989 la tasa bruta de mortalidad en la región alcanzó a 4.08 por mil habitantes y la tasa de mortalidad infantil fue de 17.4 por mil nacidos vivos. Las mismas tasas para el país fueron de 3.84 y 15.26 respectivamente. Más aun, la tasa de mortalidad infantil posneonatal (posteriores a las primeras cuatro semanas de vida) alcanzaba en la región a 7.27 por mil, para el país era de 6.14. La mortalidad infantil posneonatal es considerada altamente sensible a condiciones exógenas (Sáenz 1992:53). Asimismo, la región presenta la menor cobertura de atención posnatal entre todas las regiones del país.

En cuanto a los indicadores educacionales, en 1989 el porcentaje de analfabetismo en el país era de 6.9, en la región Atlántica ascendía a 10.9, y en el cantón de Talamanca se elevaba a 22.2%.

Otro tanto acontece con los niveles de asistencia a centros educativos de la población en edad escolar, así como la distribución de la población según niveles de instrucción formal, ofreciendo una clara situación de desventaja respecto al desarrollo de los recursos humanos.

En síntesis, la estructura y dinámica de empleo, las condiciones de vida, niveles de educación, etc., configuran una realidad social regional de marginalidad, con los consiguientes efectos subjetivos sobre la población que además de ser culturalmente "distinta", percibe el mundo del resto del país, y particularmente de la región central y de los centros político-administrativos nacionales, como una realidad que le es ajena.

Dinámica Social

Históricamente, la región Atlántica ha sido escenario de importantes conflictos sociales, a menudo relacionados con el sector bananero. En las últimas décadas, en la provincia de Limón se ha desarrollado una amplia gama de confrontaciones sociales con diverso contenido reivindicativo e involucrando a diversos sectores de la población.

De forma esquemática se puede diferenciar cuatro clases de actores generadores de demandas, protestas, movilizaciones, huelgas y de "movimientos sectoriales con repercusiones regionales" capaces de estructurar "un movimiento social regional" (Valverde y otros 1985:143). Ellos son, los asalariados rurales de las fincas bananeras, los campesinos, los asalariados urbanos (públicos y privados) y sectores urbanos de composición diversa con demandas comunales. A ello cabe agregar la emergencia en los últimos años de reivindicaciones del campesinado indígena, aunque no alcanza a revestir los niveles de conflicto protagonizados por los anteriores.

La naturaleza de las demandas y la generación de conflictos sociales pueden agruparse, a grandes rasgos, de la siguiente forma: salariales y de condiciones de trabajo de los asalariados; demandas por acceso a la tierra, precios agrícolas y de insumos de los campesinos; y, demandas por vivienda, equipamientos colectivos y mejoramiento de servicios sociales, planteadas por grupos comunales.

Estas reivindicaciones, que son comunes a diferentes contextos urbanos y rurales, en el caso de la provincia de Limón adquieren peculiaridad en función de factores tales como, el encadenamiento de actividades económicas productivas y de servicios; la escasa diversidad de centros de trabajo con vínculos económicos y sociales (sectores público y privado) y el carácter marginal de la región, herencia de la economía de enclave.

El carácter marginal tiene consecuencias sobre la autorrepresentación que hacen sus habitantes, en términos de constituir un espacio distinto y discriminado por el resto de la sociedad nacional y sus instituciones, lo que le otorga especificidad adicional a los conflictos sociales.

Los análisis sistemáticos respecto de los movimientos sociales en Limón son escasos. De allí que para ilustrar sobre la naturaleza de los conflictos cabe considerar el periodo 1972-1985 analizado por Smith y Rivera (1987) y por Valverde y otros (1985).

Entre 1972 y 1985 se produjeron 66 conflictos, 17 de los cuales correspondieron al sector público y 49 al sector privado. Desde otro punto de vista, entre esos mismos conflictos uno tuvo carácter estrictamente comunal, 39 afectaron al sector bananero y 26 al sector público y privado no bananero. Según el Ministerio de Trabajo, en ese periodo la región atlántica concentró el 60% de los conflictos suscitados en todo el país.

Un rasgo sobresaliente de algunos conflictos en la región, lo constituye el hecho de hacerse extensivos, incorporando diversos sectores, así como la incorporación de organizaciones por solidaridad.

En el periodo considerado se puede identificar cuatro movimientos que tuvieron pluralidad de actores y en los que de una reivindicación sectorial se pasa a una situación que paralizó gran parte de las actividades de la provincia (abril 1975, agosto 1979, abril 1981, abril-mayo 1984). En algunos casos, como la huelga de agosto de 1979, la paralización generalizada de actividades y el cierre de las vías de acceso a la capital provincial facilitado por la misma condición de marginalidad espacial, transformó el conflicto en una situación crítica en el desenvolvimiento de la vida política nacional. Esta huelga fue conducida por la Federación de Trabajadores de Limón (FETRAL), una agrupación de los sindicatos más fuertes y combativos de la región. Desde 1979 hasta la fecha, la FETRAL ha sufrido un franco descenso en su poder de convocatoria y reivindicativo. Con posterioridad a la huelga de 1979, la única protesta de dimensión regional fue organizada en 1989 por el efímero, pero potente, Comité para el Estudio y Solución de los Problemas de Limón (CPESPL).

Se debe considerar que las huelgas bananeras, así como la paralización de los muelles, son asumidas por el poder político como un asunto de interés nacional. De allí que en situaciones de álgido conflicto, la solución de éste involucra al poder central y a las direcciones de los principales partidos políticos.

Si se juzga el historial socio-organizativo regional podría considerarse que existen condiciones para potenciar una sociedad civil sólida. La región cuenta con numerosas organizaciones sindicales, que agrupan a obreros agrícolas, industriales, campesinos, empleados del Estado, etc.; además de un número importante de cooperativas, asociaciones solidarias, organizaciones comunales, etc.

Sin embargo, en la experiencia histórica reciente de la región, esta aparente fuerza ha exhibido simultáneamente su debilidad, en términos de lograr una cohesión social regional. En las ocasiones que la población ha actuado cohesivamente para hacer presente sus demandas, la intervención del poder estatal y particularmente de los partidos políticos ha provocado fracturas en la acción regional conjunta, precisamente porque los partidos políticos están presentes dentro de las organizaciones regionales. Así, la paralización de Limón vista como una cuestión de interés nacional, favorece la intervención política conjunta de los partidos mayoritarios.

De forma que el carácter regional de los problemas que motivan las movilizaciones sociales, termina por inscribirse dentro del juego de intereses de las fuerzas políticas. Desde hace varias décadas, el sistema político costarricense se ha teñido de un sello bipartidista. De allí que la

emergencia de organizaciones políticas provinciales surgidas hace algunos años y que han alcanzado incluso representación parlamentaria muy reducida, queda atrapada dentro de mecanismos de cooptación bipartidistas.

La dependencia con los centros de poder localizados en la región metropolitana, debe ser vista como la consecuencia de las tendencias estructurales que se eternizan a través del funcionamiento del marco institucional y de las políticas públicas". (Carvajal 1991:79)

Finalmente, la región está sellada por una importante representación religiosa o eclesial. La dominante Iglesia Católica está liderada por el obispo más combativo y socialmente comprometido en el país, característica que toman gran número de los curas locales. Seguidores del difunto Arzobispo Monseñor Sanabria, su posición ha sido "contraria" a la jerarquía eclesial del país durante los últimos años. El Obispo Coto ha sido un constante crítico de los atropellos sociales de las compañías bananeras en la región y defensor de los intereses de los pobres urbanos, campesinos e indígenas.

Similar posición ha sido típica, en general, de las Iglesias protestantes históricas (Metodista, Episcopal, Luterana, Bautista y Pentecostal), cuya presencia en la región data de las migraciones de población negra a Limón en el siglo pasado. Estas Iglesias históricas se acompañan por un elevado y creciente número de sectas protestantes, evangélicas, en general de signo conservador y fundamentalista. De las Iglesias de la región, todas con lazos directos con la comunidad, ha existido una relación de colaboración más que de antagonismo entre las protestantes históricas y la católica, no así con las sectas.

Gestión y Respuesta a los Desastres

La Gestión del Desastre: La Respuesta Oficial, la Respuesta Popular, y el Rescate de la Historia Regional

El objetivo de este apartado es el de presentar un análisis sucinto de las principales facetas de la gestión de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción llevado a cabo en la provincia de Limón a raíz del sismo e inundaciones de 1991, destacando aquellos aspectos de relevancia para una consideración de los modelos institucionales de gestión de desastres.

El análisis presentado busca rescatar nuestra hipótesis de trabajo, fundamentada en la idea central de la relación necesaria entre las formas de respuesta desplegadas y el historial de la región visto en términos de sus estructuras económicas, sociales, políticas, organizativas, étnicas y espaciales.

Nuestro análisis se organiza en torno a los principales ejes institucionales presentes en la gestión de los desastres; particularmente en lo que se refiere a las instituciones estatales, internacionales y de la sociedad civil (ONGs, organizaciones de pobladores, organizaciones gremiales, iglesias, etc.).

Para iniciar nuestro análisis, presentamos un cronograma comentado, sucinto, de los principales hitos de la gestión de los desastres durante el periodo de abril de 1991 hasta diciembre de 1992.

Esto servirá como punto de referencia y ubicación para el lector en cuanto al análisis ofrecido posteriormente.

CUADRO 4
CRONOGRAMA Y DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DE LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES

Fecha	Suceso o evento	Nivel espacial o ubicación	Principales instituciones protagonistas
1. Crisis/Emergencia			
22/04/91 (3:57 p.m.)	Sismo Limón-Telire	provincia de Limón y zona de Turrialba, Cartago	
22/04/91	a) Organización, respuesta inmediata local	provincia de Limón y subconjuntos	Comisión Local de Emergencia (Limón Ciudad), Cruz Roja, Limón, Hospital Tony Facio y sistema de salud. Organizaciones locales de búsqueda y rescate.
23-24/04 1991	b) Reconocimiento de campos desde San José	provincia de Limón y subconjuntos	Comisión Nacional de Emergencias, Ministerio de la Presidencia.
	a) Movilización de recursos humanos y materiales desde San José	Limón centro y zona inmediata principalmente	Comisión Nacional de Emergencias, Cruz Roja Nacional, Instituciones gubernamentales (electricidad, teléfonos, acueductos y alcantarillados y obras públicas y transporte). Equipo Británico y Suizo.
	b) Equipos internacionales de rescate	Limón centro, principalmente	
	c) Puente aéreo médico	Limón-San José	Hospital Tony Facio, Cruz Roja, Hospitales de San José.
	d) Llegada equipos aéreos (helicópteros)	provincia de Limón con base en la ciudad de Limón	Fuerzas Aéreas Sandinistas, EE.UU, Honduras, Onuca (Naciones Unidas).
25/04/91	Nombramiento de coordinadores de la emergencia	a) Global b) Limón, centro sur de Limón y Turrialba c) Matina, Bataan Zent, Estrada	Ministro de la Presidencia, Ministro de Agricultura, Presidente Ejecutivo del INVU.
26/04/91	Formación Comisión Popular de Emergencia	Limón	Fetral, APDE, Iglesia episcopal y otras, Anavi, Organizaciones de base (Coordinadora Campesina, Unión de Pequeños Agricultores de Limón, etc.).
	Formación Comisión Popular de Emergencias de San José	San José	Consejo de Centros, Cecade, Coordinadora de barrios, ACJ, y otras ONGs.
27/04/91	Apertura paso terrestre	San José-Limón	Ministerio de Obras Públicas.
1º/05/91	Finaliza fase oficial de emergencia e inicia fases de rehabilitación y reconstrucción	Limón, Turrialba	Comisión Nacional de Emergencias, Ministerio de la Presidencia, Ministerios Sectoriales.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 4)

Fecha	Suceso o evento	Nivel espacial o ubicación	Principales instituciones protagonistas
2. Fase de rehabilitación y reconstrucción			
05/91	Instalación Plan de Vigilancia de Cuencas	Limón-Turrialba	Comisión Nacional de Emergencias, organizaciones locales, ICE.
16/05/91	Publicación Plan Regulador de la Reconstrucción	Limón, Turrialba	Comisión Nacional de Emergencias, Ministerio de Obras Públicas.
19/05/91	Se forma Comisión Permanente de Emergencia y Reconstrucción de Talamanca	Zona de Alta y Baja, Talamanca, sur de Limón	Fundación Guilombé, organizaciones y representaciones locales.
11/08/91	Inundaciones	Limón, Turrialba	Comisión Nacional de Emergencias, Cruz Roja.
31/08/91	Instalación Cabildo Abierto, municipalidad de Limón	Limón	Municipalidad y fuerzas vivas de Limón.
03/09/91	Se forma Comisión Intergubernamental para la Reconstrucción	Limón, Turrialba	Ministerio de la Presidencia, Comisión Nacional de Emergencias, Ministerios e instituciones autónomas del gobierno.
18/10/91	Bloqueo de calles y movilización popular	Limón centro y acceso a la ciudad	Cabildo Abierto, Anavi, otras organizaciones locales
22/10/91	Negociación gobierno con Comisión Cabildo Abierto	Limón centro	Ministerio de la Presidencia, Comisión del Cabildo Abierto.
23/10/91	Negociación gobierno al Comisiones Locales Sectoriales	Limón	Ministerios del Gobierno y autónomas con representantes locales del Cabildo Abierto.
15/11/91	Comisión Fetral-Cámara de Exportadores de Banano para negociar reconstrucción con el gobierno	Limón/San José	Fetral, Cadexo, Municipalidad de Limón.
04/92	Evaluación logros de reconstrucción de ONGs, sectores populares e institucionales gubernamentales	Limón centro	APDE, ACJ, Coordinadora Campesina, otros.

La Gestión de los Desastres: Organizaciones e Interrelaciones

La gestión de los desastres de Limón (y Turrialba) suscitó el concurso de un elevado número de instituciones y actores sociales, predominantemente nacionales, pero también internacionales; estos últimos particularmente en las fases de crisis/emergencia y de rehabilitación. Esencialmente, estas instituciones pueden clasificarse en cinco tipos genéricos y dieciséis tipos específicos (véase anexo 3 para un desglose de las instituciones presentes en el caso de Limón).

a) Instituciones Gubernamentales

i) Ministerios

- ii) Entes Autónomos y Semiautónomos Sectoriales y Territoriales
- iii) provinciales y Municipalidades
- iv) Asociaciones de Desarrollo Comunitario
- v) Organizaciones de Coordinación Inter-institucionales
- b) Representaciones Internacionales
 - i) Gubernamentales
 - ii) Inter-gubernamentales
 - iii) No Gubernamentales
- c) Organizaciones de Base o Similares
 - i) Eclesiales
 - ii) Sindicales y similares
 - iii) Campesinas y/o Indígenas
 - iv) Pobladores Urbanos
 - v) Organismos de Coordinación Inter-organizacionales
- d) Organizaciones no Gubernamentales Nacionales
 - i) De nivel Nacional
 - ii) De proyección o ubicación Regional (Limón)
- e) Organismos Multi-Organizacionales (que pueden incluir segmentos de las organizaciones incluidas de *a* a *d*).

Cada organización o institución comprendida bajo los tipos específicos tiene sus propios puntos de referencia y proyección social, ámbito espacial de acción, características decisorias, rango de actividades, etc., que les son propias y que existen con anterioridad, o que, en el caso de organizaciones "emergentes", se perfilan durante su actuación en el contexto coyuntural de un desastre. Además, las instituciones pre-existentes tienen sus propios nexos, alianzas, áreas de colaboración e identificación social, filosófica o práctica, y "antagonismos" con algunas de las otras instituciones, previo al desastre. Esta suma de relaciones y características influye de forma importante en su razón y forma de actuar durante la emergencia o las fases de rehabilitación y reconstrucción. En seguida, analizaremos las características de la respuesta, organizadas por ejes institucionales y conjuntos de relaciones institucionales fundamentales.

Las Instituciones Gubernamentales: Desempeño y Relaciones

Por ley, la institución rectora o coordinadora del manejo de desastres en Costa Rica es la denominada Comisión Nacional de Emergencias (CNE). Esta institución, orgánicamente vinculada al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se organiza en torno a una Presidencia y Dirección Ejecutiva y dos direcciones técnicas en el área de la Prevención y Mitigación de desastres y en Operaciones de Emergencia. Cuenta con un nivel decisorio compuesto por representantes de varios Ministerios y entes autónomos del gobierno Central y de la Cruz Roja Costarricense. Sus labores, a nivel descentralizado, se deben impulsar con la creación de Comités Regionales de Emergencia (ubicados en las cabeceras de provincia) y Comités Locales, a nivel cantonal. Estas instancias se componen esencialmente por las mismas instituciones con representantes en la Comisión Nacional.

En su papel de ente coordinador, la CNE no cuenta en sí con un presupuesto amplio o regular para la atención de emergencias, o para actividades de rehabilitación y reconstrucción, dependiendo para esto de asignaciones presupuestarias específicas y del concurso y colaboración de entes gubernamentales sectoriales, o eventualmente, entes internacionales gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales. Además, siendo un ente estrictamente civil, en un país que no cuenta ni con ejército ni con fuerzas aéreas, su acceso a unidades móviles de transporte (de personas o bienes) depende también esencialmente del concurso de diversos sectores gubernamentales o privados, nacionales e internacionales.

Todavía una institución "embriónica" en el momento del sismo de Limón, la Comisión había sufrido un auge y aceleración en su grado de desarrollo durante los dos años previos, a raíz del impulso dado por la necesidad de atender la evacuación de la provincia de Limón, por la amenaza del Huracán Juana en octubre de 1988, y el impacto de los sismos de Cóbano, Puriscal y Alajuela en 1990. Estos cuatro eventos ocurrieron después de un prolongado periodo relativo en que el país no había enfrentado un potencial o real desastre, más allá de las inundaciones regulares y "fácilmente" manejables que afectan al país durante cada temporada lluviosa.

El último evento de alguna importancia había sido el sismo de San Isidro de El General en 1983, el cual suscitó en sí algún grado de impulso a las actividades de la Comisión; impulso que fue truncado en gran parte debido al impacto negativo que tuvo el descubrimiento en 1984 de un gran fraude perpetrado con fondos de la Comisión para atender San Isidro y a la sequía que afectó a la provincia de Guanacaste en 1982-83. Este fraude, de unos 300 millones de colones, llegó a involucrar al expresidente y vicepresidente del país en un juicio que apenas hoy en día se ventila en los tribunales, y sirvió para suscitar una desconfianza generalizada (pública y política) en la Comisión, contribuyendo a retardar su desarrollo futuro, hasta 1989. Para 1991, la Comisión constituía un ente esencialmente centralizado, con un efímero nivel de desarrollo de los comités regionales y locales previstos en su constitución orgánica. En la provincia de Limón solamente existía un comité local, en la ciudad cabecera, cuya creación había sido provocado esencialmente por la Emergencia de Juana en 1988. En el resto de la región afectada por el sismo, solamente la ciudad de Turrialba contaba con otro Comité, esto relacionado con las inundaciones que anualmente sufren varios barrios populares de la misma. Además, no existía un Plan Nacional de Emergencias, ni mucho menos un Plan Regional para Limón, con indicaciones sobre jerarquías,

roles y funciones, niveles logísticos y de coordinación, etc., que servirían como punto de partida y referencia normativa para la organización de la respuesta.

El grado efímero de desarrollo y el nivel de centralización de la Comisión Nacional y la Local de Limón; la ausencia de una incorporación explícita de las organizaciones de la sociedad civil en su gestión y actuar; lo inesperado de un evento sísmico de magnitud en la provincia; las secuelas del fraude con los fondos de la Comisión, en lo que se refiere a la "confianza" de la población (y de algunas instituciones nacionales e internacionales); la ausencia de experiencias previas en la gestión de desastres de magnitud; y los escasos recursos logísticos y de transporte aéreo con que cuenta el país en general, situación complicada por la completa interrupción de las principales vías de transporte terrestre (carreteras y ferrocarril) entre Siquirres y Limón y de Limón hacia el sur de la provincia (hacia Talamanca), ofrecen un importante trasfondo para entender los problemas enfrentados y las formas de resolución encontrados en la gestión de la fase de emergencia (y de reconstrucción, más tarde), por el gobierno y sus instituciones.

Jerarquía, autoridad y coordinación

Los primeros tres días de la emergencia fueron sellados por severos problemas en la coordinación de las tareas de socorro a la población. El problema de jerarquía y autoridad se reflejaba en las alusiones reiteradas de la prensa nacional en cuanto a la presencia de demasiados "jefes" o "caciques" en el escenario del desastre. La complejidad del contexto de coordinación entre entes del mismo gobierno y entre éstos y la Cruz Roja Nacional, por ejemplo, fue complicado por la ingerencia o intentos de ingerencia de distintos sectores políticos nacionales, regionales y locales (Lavell 1991).

La amplia zona afectada, en la que se distinguía, por un lado, la ciudad de Limón y zonas aledañas en que se concentraba cerca de la mitad de la población de la "zona de desastre", además del mismo centro de operaciones de socorro, y, por otro, el resto de la provincia con mucha población dispersa afectada, incomunicada por tierra y con poca presencia de las instituciones públicas, acentuaba la complejidad del problema de coordinación y distribución.

La situación que prevalecía conducía a protestas de diversos sectores de la población sobre una distribución sesgada o desigual del socorro, tanto en la ciudad de Limón como entre esta y las zonas más alejadas de la provincia. Muchos de los sectores involucrados en las tareas de socorro expresaban que existía una sobreoferta de ayuda alimentaria, con malos canales de distribución en Limón Centro, y una escasez relativa en las zonas rurales y dispersas²⁶. Este contexto se habría

²⁶ En la distribución del socorro entre las zonas rurales y montañosas, jugaron un papel crítico las unidades aéreas proporcionadas por las Fuerzas Aéreas Sandinistas, las de los Estados Unidos y las del ONUCA (Naciones Unidas). Esta colaboración tuvo importantes características, tanto técnicas como políticas. Por una parte, sandinistas trabajando con su "enemigo" natural, los EE.UU. En esto no había problemas, y los sandinistas por su desempeño, largas horas de vuelo, atención a las zonas más difíciles y apartadas, y las altas cargas que llevaron ganaron la "popularidad" nacional, revirtiendo así instantáneamente el antagonismo tradicional de la población "tica" hacia ellos, a raíz de los sucesos en Nicaragua durante la década pasada. O sea, el desastre cumplió una función política en lo que se refiere a las relaciones Nicaragua-Costa Rica. Por otra parte, parece haber habido roces entre los oficiales del ONUCA y las autoridades locales, a raíz de cierta reticencia de aquellos, de atenerse al "mando" nacional frente a

explicado tanto por el problema de coordinación, duplicidad de esfuerzos y la cercanía de la población de Limón al punto de entrada del socorro a la provincia y de control logístico de las actividades, como por el peso "político" de la población urbana dentro de un contexto de una amplia insatisfacción con el gobierno por el impacto o temido impacto de sus políticas económicas, de ajuste estructural, en la región, y el continuo abandono en que está inmersa.

El socorro se habría convertido, de acuerdo con algunos observadores, en un mecanismo para "captar" o apaciguar una población resentida por el abandono histórico y coyuntural de la provincia y su capital. Aquí es importante anotar que con anterioridad al sismo, diversos sectores de la ciudad, impulsados por los principales sindicatos, ya tenían planeada una huelga general o paro cívico para el 25 de abril, en protesta por las políticas gubernamentales y su impacto en la región, situación que habría pesado en el posible contenido "político" de las tareas de socorro y en términos de la relación de los organismos gubernamentales con los sectores populares y sus representantes. Esto, independientemente de la voluntad y entrega de los funcionarios públicos a las tareas de la emergencia.

Dentro de este contexto global, la CNE no tuvo suficiente ascendencia o autoridad para imponerse como el ente coordinador único y legítimo de las tareas durante estos primeros días. La debilidad o inexperiencia de la Comisión Local de Emergencias solamente creaba una confusión en términos de su papel *vis a vis* con la CNE y otros sectores gubernamentales. La confusión que existía fue, obviamente, más notable en aquellas actividades donde varios organismos se arrogaban funciones similares o en donde se requería coordinación entre sectores. Sin embargo, en actividades más sectorializadas, con responsabilidades claramente delineadas por función institucional, la respuesta fue más clara y nítida. Así, la rehabilitación de los sistemas eléctricos, telefónicos, de aguas y alcantarillados y de las carreteras principales fue llevada a cabo con relativa celeridad y eficiencia; y, la atención médica básica y de los lisiados fue realizada cabalmente por las autoridades competentes, asistidas por la eficiente labor de la organización internacional Médicos sin Fronteras.

Los problemas de coordinación con la autoridad sobre las actividades de emergencia condujeron al gobierno a "sustituir" el mando de la CNE, nombrando a su ministro de la presidencia como coordinador global de la emergencia, al ministro de agricultura como coordinador para la ciudad de Limón, sur de la provincia y Turrialba, y al presidente ejecutivo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo como coordinador para el cantón de Matina. Esta decisión fue implementada el 26 de abril y se mantuvo hasta el 1 de mayo, cuando fue declarada oficialmente cerrada la fase de emergencia. Con esta decisión, el problema de autoridad y mando fue esencialmente superado. Las tareas las seguían realizando las mismas instancias presentes con anterioridad.

Más allá del acto de "sustitución" de la CNE en sí, el nombramiento de los ministros inevitablemente trae a colación el problema más general de cuál es la autoridad más competente y

la emergencia. El carácter supranacional de la ONUCA, frente a un mando de autoridades de un país sin fuerzas armadas habría contribuido a esta situación (o sea, un problema de status y autoridad).

funcional para dirigir un proceso de emergencia. Si la instancia legalmente encargada dista del status político o de la autoridad suficiente, claramente se requiere de reformas que den cuenta de esta situación y que concilien el necesario carácter tanto técnico como político de las instancias de coordinación en casos de desastre. Si una decisión de esta naturaleza se impusiera en un futuro desastre, habría que considerar la opción de ligar la CNE directamente a la Presidencia, haciendo así su mando y control responsabilidad directa (o delegada) del Ministerio superior del Gobierno.

La centralización y la descentralización: el problema del conocimiento de la realidad regional y de la incorporación de las representaciones locales

La naturaleza centralizada de la CNE (y también de otras instancias que participaron en la emergencia) y el efímero nivel de desarrollo de sus órganos regionales y locales significa esencialmente que constituye un ente "josefino", con poco conocimiento de la realidad y el territorio en la zona afectada por el desastre.

A la vez que se demostraba una amplia vocación humanitaria en el hecho de que múltiples instituciones hicieran una transferencia masiva de recursos humanos de la región central del país hacia la costa Atlántica, también se marcaban sus propias contradicciones en lo que se refiere al trabajo en un medio desconocido, constituido en gran parte por la zona rural y dispersa. Inclusive una institución probada como es la Cruz Roja Nacional, en toda la región Atlántica solamente contaba con unos 25 efectivos permanentes o voluntarios-permanentes en el momento del sismo, requiriendo la movilización de 250 efectivos desde el Valle Central y otras partes del país.

En un segundo orden de problemas, la CNE no prevía ni suscitaba la participación -legal o formal- de las organizaciones de la sociedad civil (ONGs, de base, iglesias, etc.). Es decir, las formas de participación, derechos y obligaciones no estaban reglamentadas.

Esta combinación de centralismo y la no participación popular reglamentada trajo una serie de problemas en la gestión del desastre, y explica algunos de los desaciertos enfrentados en la coordinación y el impulso del trabajo fuera de la zona urbana de Limón. Desconocimiento de la ubicación de poblados, falta de familiaridad con el terreno (y de las rutas alternas de acceso), desconocimiento de costumbres sociales o culturales, entre otros, seriamente dificultaron la relación con la "periferia" de la región.

El conocimiento íntimo del territorio es propiedad de la población misma, sus organizaciones o representaciones. Al principio de la emergencia hubo una clara reticencia de las instituciones estatales (si no "prohibición") de trabajar conjuntamente con las organizaciones de base. También existía una relación no reglamentada y hasta de tensión con las ONGs involucradas en la emergencia.

En el primer caso, la tensión histórica entre el gobierno nacional y las representaciones populares regionales, combinada con la huelga o paro cívico previstos en la región (para el 25 de abril, de acuerdo con algunos informantes) habría teñido la posible relación y colaboración entre los niveles político-formales y lo popular. En el caso de las ONGs, la exigencia de la autonomía en sus acciones y una desconfianza de muchas en la CNE, como ente gubernamental, frente a la "obligatoriedad" legal de que las donaciones para las emergencias sean canalizadas por el ente

oficial, estaban en la base de las tensiones. En este sentido, varias ONGs explícitamente buscaban impedir la canalización de ayudas vía la Comisión, como en el caso de la Cruz Roja Internacional. Pocas entablaron una relación directa y voluntaria con la CNE, buscando mecanismos o medios para operar "independientemente".

Sin embargo, la realidad del contexto, y el importante, si no crítico papel que estas organizaciones están llamadas a jugar, significaba un necesario acercamiento entre lo gubernamental y lo civil. Esto fue acelerado por la creación de las Comisiones Populares de Emergencia en Limón, San José y Talamanca (ver siguiente sección), y finalmente cotejado por las autoridades a nivel institucional. En fin, las organizaciones populares jugaron un papel destacado en los procesos de evaluación de daños y necesidades (incluyendo la vivienda, al "servicio" de la Comisión Especial de Vivienda); y, en el acceso a territorios dispersos y alejados del centro de Limón, entre otras cosas.

Sobre este aspecto de la relación "antagónica" entre instituciones gubernamentales e instituciones de la sociedad civil, es importante resaltar una situación que sirvió para facilitar la colaboración. Así, a veces existe una disyuntiva entre la relación institucional (político-técnico) *per se*, y la relación entre los empleados o profesionales de estas instituciones (lo personal-humano).

En el caso de un país pequeño como Costa Rica, existe una comunidad de amistades, profesional, de parentesco, de relaciones laborales o de estudio, etc., que hace el mundo bastante pequeño. En el caso de Limón, varias fricciones "institucionales", incomprensiones o incompatibilidades fueron superadas por la existencia de relaciones personales anteriores de las personas involucradas. Funcionarios de la CNE, quienes habían sido empleados de la Cruz Roja o que tenían lazos de colaboración y simpatías con el movimiento popular o con las iglesias ayudaron, por ejemplo, a armar sistemas de colaboración "vedados" por la "política institucional". Estos aspectos no pueden ser pasados por alto en una consideración de la respuesta institucional a los desastres.

Las lecciones aprendidas con la gestión de los desastres de Limón, en el área de la colaboración y concatenación de la acción del gobierno con "lo civil" y en cuanto a la centralización-descentralización no pasaron desapercibidas. Los desastres constituyeron, en sí, escenarios o teatros para el aprendizaje. A raíz de las experiencias vividas, la CNE ha hecho importantes esfuerzos, después del sismo, para agilizar la descentralización, fomentar la participación local y "reglamentar" la relación con las ONGs en el país. Además, rápidamente incorporó la lección de la importancia de los grupos locales en su plan de vigilancia de cuencas, el cual fue impulsado después del sismo para prevenir los posibles efectos de la aumentada probabilidad de inundaciones en la región.

Para finales de 1991 ya se habían tomado las medidas para la elaboración del Primer Plan Nacional de Emergencias, que fue dado a conocer por el Consejo de Gobierno a mediados de 1993 y está a la espera de ser aprobado por los legisladores nacionales. Un anexo de ese documento trata precisamente de la participación y la coordinación con las ONGs, sector que hasta la fecha ha realizado varias reuniones para establecer las bases de colaboración entre sí. Impulsados por la CNE y CARE de Costa Rica, estos esfuerzos toman forma paulatinamente hoy

en día. Sin embargo, en sí no distan de exhibir su propia lógica y dinámica que, de alguna forma, replica lo sucedido durante el desastre sísmico de Limón. Así, la mayoría de las ONGs que colaboran activamente en la conformación de un sector de colaboración con la CNE son aquellas que tuvieron nexos cercanos de relación entre sí durante la emergencia y con la CNE. Además, la mayoría se distingue por ser ONGs internacionales. El conjunto de ONGs nacionales existentes, con alguna experiencia en la gestión de desastres, no se han integrado tan fácilmente al sector, así como no establecieron nexos cercanos de relación con la CNE durante la emergencia, optando la gran mayoría por operar inicialmente a través de las Comisiones Populares de Emergencia que se formaron en San José, Limón o Talamanca o de forma independiente (ver el siguiente apartado).

La reconstrucción: el imaginario de un desastre infraestructural y el rezago de la sociedad regional

El aspecto más visible del impacto del sismo de abril era la destrucción de infraestructura en la provincia de Limón, particularmente la vial y portuaria, los sistemas de agua potable y alcantarillados, de energía y la vivienda. Este impacto tuvo una necesaria repercusión en términos del funcionamiento de la economía regional, tanto en aspectos productivos como comerciales, interrumpiendo los flujos interregionales e internacionales de productos particularmente agrícolas.

Esta generalización debe hacerse, sin embargo, para dar cuenta de los distintos componentes sociales de la infraestructura y la producción, y con ello ayudar a comprender la dirección dada a la reconstrucción por las instituciones gubernamentales. Es así como encontramos dos tipos de infraestructura. Por una parte, existía lo que se puede llamar la "gran" infraestructura, importante para facilitar las interrelaciones regionales dentro del país y con el exterior (la importación-exportación), para la enorme producción, principalmente de banano y de la refinería de petróleo. Estos componentes son vitales para el funcionamiento de la economía nacional, o sea, delimitan o potencian la función nacional de la economía regional. Por la otra, existía la infraestructura y la producción "básica" de la región -los caminos secundarios, pozos y sistemas de agua rurales, la vivienda marginal, la pequeña producción y comercio urbano y rural, etc., de crítica importancia para el funcionamiento de la economía regional *per se* y la vida de sus pobladores, la mayoría pobres. El imaginario del desastre, proyectado por los documentos y evaluaciones oficiales, y en determinada medida por la prensa, se concentraba en el componente de la gran infraestructura y producción, rezagando al segundo²⁷.

²⁷ El imaginario de un gran terremoto (7.4 grados) y de una destrucción masiva de edificios, tiene que haberse penetrado en las mentes de actores externos a la región, impulsado por los sesgos en la información transmitida oficialmente o por la prensa. Solamente así se puede explicar la rápida llegada del equipo de rescate británico y los perros suizos, organizaciones que finalmente tuvieron muy poco, si no nada que hacer, dadas las características reales del evento en cuanto a la pérdida de vidas humanas y el desplome de edificios altos, modernos y pesados.

Este contexto nos remite a una consideración de la "imagen" de los desastres que se maneja, que parece requerir la presencia de altos números de muertos (que no había en Limón) y una gran destrucción infraestructural, o sea, grandes obras o edificaciones y pérdidas grandes y económicamente onerosas en la producción. Estas características tipificaban la infraestructura y la producción de punta o de avanzada en la provincia de Limón, pero no así la de la economía pequeña, semicomercial o de subsistencia. Estos sectores vivían en un contexto de desastre permanente y el sismo no cambió esta situación, en gran medida, para el observador "externo". La pobreza y el desastre se combinaban en un solo escenario de destitución.

La necesidad de grandes impactos visibles para poder constituir en la mente de las personas la idea de "desastre" o "emergencia" se refleja en una anécdota citada por varios informantes entrevistados en el transcurso de nuestro estudio. Así, comentaron cómo en un momento pasó por un pueblo de la zona indígena de Talamanca una unidad de la CNE. Al ver a las personas sentadas al lado del camino, comiendo plátanos, un miembro del grupo comentó que "aquí no hay emergencia, solamente mucha pobreza".

El desastre de la gran mayoría de la población regional pasó desapercibida al mundo externo, por estar envuelta y escondida en la economía marginal preexistente de los pobladores. La capacidad de separar el componente de avanzada del componente marginal, en las economías de la periferia nacional, es mucho mayor que en el caso de los grandes desastres en zonas urbanas o metropolitanas, donde estos se condensan o se entremezclan en un solo espacio. El desastre de Limón tenía su propia zonificación o territorialidad -una zona de avanzada, concentrada en la ciudad de Limón, en las márgenes de la carretera a San José y en la economía bananera de fincas grandes; y otra, comprendida por las zonas del pequeño campesinado, indígena, negro-costeño hacia el sur de la provincia y en las laderas montañosas.

El proceso de reconstrucción impulsado por el gobierno (con la asistencia de organismos internacionales) privilegiaría la restitución de lo moderno y rezagaría lo marginal, perpetuando así o repitiendo el proceso histórico de "desarrollo" regional. Este acento fue marcado desde el principio del desastre al declarar el presidente del país, que la prioridad en la rehabilitación se daría a las carreteras y al puerto, por su importancia para la economía nacional. Esta priorización, que no dista de tener un alto grado de racionalidad a corto plazo, se impuso, sin embargo, a lo largo de los dos años posteriores al evento.

La pauta de la reconstrucción se marcó tanto en los documentos de evaluación de impactos, como en el Plan Regulador de la Reconstrucción, publicado en mayo de 1991, apenas unas semanas después del sismo. Ambos soslayan casi por completo los sectores rezagados, tanto en términos infraestructurales como productivos, concentrándose en la gran infraestructura y producción. Aun en el proceso de reconstrucción en sí, aquellos sectores gubernamentales de relevancia social como son los hospitales, clínicas y escuelas quedaron rezagados frente a los sectores económicos fuertes.

El Plan Regulador de la Reconstrucción (Comisión Nacional de Emergencias, mayo de 1991) refleja muchos de los problemas de procedimiento y de concepción que se presentaron en el caso del desastre de Limón, aspecto que se resaltó más tarde con la formación de la Comisión

Coordinadora Interinstitucional para la Reconstrucción (en setiembre de 1991), ente encargado de dar seguimiento a las obras impulsadas por el gobierno.

Por ley, el ente encargado de la elaboración del Plan Regulador y de la coordinación de su implementación es la Comisión Nacional de Emergencias. Sin embargo, una vez más la legislación fue más avanzada que la realidad, en términos de los recursos materiales y humanos disponibles para su implementación. Así, frente a la ausencia de una metodología y de lineamientos explícitos para la integración de un plan de esta índole y de los recursos capacitados para hacerlo, el Plan fue elaborado en un plazo muy breve (y con mucha voluntad) por funcionarios de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en base a los informes de daños y las líneas de financiamiento proyectadas de los distintos entes sectoriales del gobierno. No hubo consulta con los diversos sectores sociales de la región Atlántica. El Plan termina siendo una evaluación de daños sectoriales junto con una prospección financiera y cronograma de actividades para la reconstrucción. Ningún esfuerzo se hizo para dotar al Plan de un marco sub-espacial o territorial de referencia que integrara y coordinara las obras propuestas. El Plan parece haberse preparado para cumplir con un requisito legal, más que como un instrumento real de planificación.

En fin, resultó ser un conjunto de planes sectoriales sin integración, ni horizontal ni espacial, y sin especificación de mecanismos de coordinación, ni mucho menos de las formas de participación de los sectores sociales o las "fuerzas vivas" de la región afectada.

No es sorprendente, entonces, que las labores de rehabilitación y reconstrucción se realizaran, en gran medida, de forma sectorial, parcializadas en cada ministerio o ente autónomo, de acuerdo con su propia dinámica y acceso a recursos. Algo contradictoriamente, el Plan tendría que esperar casi tres meses para acompañarse de una comisión coordinadora que lo impulsara. La comisión que se formó en setiembre, después de las inundaciones de agosto, "sustituyó" la función prevista por ley de la CNE en la coordinación, pasando esta tarea al Ministerio de la Presidencia. Formada por altos representantes de la distintas instituciones sectoriales de mayor peso en la reconstrucción "oficial", la representación de la CNE fue asumida por el Director de Planes y Operaciones de la institución, acción "ilógica", dado que sus funciones se relacionan con las emergencias y no con la reconstrucción.

A pesar de su composición de alto nivel, pareciera ser que la relación con los distintos sectores sociales de Limón se hizo a través de funcionarios de nivel intermedio sin poder de decisión, aspecto que fue resaltado en las protestas sociales que surgieron en la región Atlántica en octubre de 1991 y que suscitaron negociaciones colectivas entre el gobierno y las representaciones locales (ver siguiente sección).

Aun en los sectores de avanzada, el rumbo de la reconstrucción, a dos años del sismo, fue lento por dificultades operacionales y administrativas.

A un año del evento, el gobierno anunciaba que se habían canalizado unos 6.5 mil millones de colones a la región. Esto significaba solamente una tercera parte de los 20 mil millones de colones estimados en daños a la infraestructura. Y, esto a pesar de que a unos pocos días del

sismo, el gobierno había ya anunciado la disponibilidad de cerca de 80 millones de dólares (8 mil millones de colones) para la reconstrucción, provenientes de préstamos internacionales ya concedidos al país, que se "reorientarían" hacia la reconstrucción: fondos del BID, el Fondo de Inversiones de Venezuela, el Banco Mundial, etc. En parte la lentitud podría explicarse por trabas en los procesos de aprobación de la Asamblea Legislativa del país. Este aspecto, en sí, nos remite al problema global que se presenta en términos de la adecuación de los mecanismos "normales" de gestión y ejecución de financiamiento a las necesidades "anormales" que imperan durante un desastre y la reconstrucción.

En fin, el avance de la reconstrucción por sectores quedó supeditado a la disponibilidad del financiamiento propio o a través de las agencias internacionales para cada sector individualmente.

El sector de la vivienda, tal vez, junto con el agua, el más sensible en términos de las necesidades infraestructurales de la población, enfrentó serios problemas para responder a las demandas de amplios sectores de la población más pobre.

A pesar de las amplias declaraciones sobre los recursos a dirigir para la solución de los problemas de la vivienda y del concurso de las distintas instituciones financieras del Sistema Bancario Nacional, en consonancia con la Comisión Especial de Vivienda y los entes "viviendistas" del gobierno, la cobertura dada y la agilidad de su ejecución dista mucho de ser óptima. Lo oneroso de los trámites de crédito, la baja capacidad de pago de muchas familias y el problema de la tenencia de la tierra, excluyeron a muchas familias del acceso a los créditos "gubernamentales". En el caso de la tierra, un número importante de las familias urbanas y rurales afectadas ocupan de forma irregular o "ilegal" los lotes en que se ubican sus viviendas. Sin regularización de la tenencia, el acceso al crédito se restringe.

A un año del sismo, las autoridades de la vivienda anunciaban la canalización hasta esa fecha de unos 1.600 millones de colones para la resolución del problema; esto comparado con los 5.2 mil millones estimados de daños por el sismo y 1.5 mil millones con las inundaciones. A raíz de esto, muchos pobladores pobres que no accedieron a las ayudas canalizadas por ONGs o la Iglesia, no tuvieron más remedio que reconstruir por su cuenta precariamente.

En cuanto al aspecto de la rehabilitación de la producción (agrícola e industrial), las grandes empresas bananeras y las empresas estatales pudieron recurrir a recursos autónomos, incluyendo indemnizaciones por seguros. Una de las compañías bananeras con solvencia económica invirtió en la reconstrucción de 150 viviendas de sus empleados de planta. Por otra parte, el conjunto de pequeños productores, comerciantes, etc., no tuvieron acceso más que a muy limitados recursos para la rehabilitación.

Las Organizaciones No Gubernamentales y de Base

Las ONGs constituyen en sí un grupo diverso o heterogéneo de instancias que establecen relaciones particulares y diversas con los demás sectores de la sociedad civil y con el gobierno y los organismos internacionales de financiamiento. Un número importante de las ONGs entablan

relaciones directas con organizaciones o grupos de base en el desempeño de sus funciones de "desarrollo" y tienen espacios claves de acción tanto en términos temáticos como en términos de los ámbitos espaciales (ciudad, campo, zonas, regiones, etc.) en que trabajan.

A la vez que crean un espacio alternativo de acción no gubernamental, a nivel de la sociedad civil, con complementariedades en el conjunto de sus acciones, también establecen una competitividad entre sí en función de sus áreas de interés y el acceso al financiamiento nacional e internacional, tan imprescindible para su sobrevivencia. Del mismo modo que pueden establecer una independencia relativa con relación a estas fuentes, también pueden desarrollar diversas formas de "clientelismo" que pueden reducir su grado de autonomía relativa y absoluta.

En sus relaciones con las organizaciones sociales de base beneficiarias de sus actividades, se establecen también variadas relaciones que van desde un paternalismo o clientelismo anacrónico, hasta formas realmente participativas, interactivas y colaborativas de socios iguales en la búsqueda del desarrollo. La naturaleza particular de las relaciones entre las ONGs y las bases ha suscitado, en numerosos casos, antagonismos y recelos en lo que se refiere a una creciente crítica del actuar utilitario de las ONGs para con la población objeto de sus atenciones; una relación de sujeto-objeto en lugar de un interactuar igualitario en términos de decisión y participación.

En el ámbito de las organizaciones sociales de base (que comprende muy diversas instancias, desde los sindicales, campesinos e indígenas, hasta las de los pobladores urbanos que buscan reivindicar el derecho a la vivienda, al desarrollo comunitario, al medio ambiente sano, al agua y a la salud, etc.) también existen lazos de colaboración y focos de antagonismo, histórica o coyunturalmente conformados, que influyen en las formas y contenidos de la cooperación que pueda desarrollarse entre ellos. Algunas de ellas entablan relaciones cordiales y hasta de dependencia con las instituciones estatales, mientras otras muestran claros antagonismos e independencia.

La gestión del desastre de Limón, que involucró a un número importante de ONGs y organizaciones sociales de base, pone en perspectiva varias de las facetas arriba esbozadas, facetas que no pueden ser ignoradas en una consideración de las formas o modelos institucionales implementados. Más allá de estos aspectos funcionales o relacionales, no está demás indicar que las ONG y organizaciones sociales de base que se involucraron en la atención de la Emergencia y en la reconstrucción, casi en un 100% ni tenían antecedentes en la temática de los desastres, ni experiencias previas en su gestión en el país²⁸. Además, en su gran mayoría, constituyen instancias pequeñas sin grandes capacidades logísticas, financieras o materiales y sin mayores antecedentes directos de trabajo en la zona afectada. Estos atributos también influyen en las formas de actuar y de colaboración que se establecen.

²⁸ La excepción sería el caso de la Cruz Roja Nacional e Internacional, instancias sobre las que se ha comentado en el inciso previo de nuestro documento, por su incorporación directa o indirecta en los sistemas formales de gestión de desastres, y el del Consejo de Iglesias por las Emergencias y la Reconstrucción (CIPER). (Ver más adelante)

Las Comisiones Populares de Emergencia (Limón, San José y Talamanca): de la colaboración a la desintegración

Limón y San José

El descontento popular con las formas oficiales de gestión de la emergencia, la ausencia de canales formales de participación de las organizaciones sociales de base en estos sistemas y la búsqueda de una presencia coordinada de ellas, sus organizaciones y sus "aliados" fueron factores que impulsaron la creación, tres días después del evento, de la Comisiones Populares de Emergencia de Limón (CPL) y de San José (CPSJ). La creación de estas comisiones respondió principalmente a una iniciativa impulsada desde Limón por una ONG local, la Asociación Pro Desarrollo y Ecología (APDE) y la Federación de Trabajadores de Limón (FETRAL), iniciativa que fue imitada en San José por el Consejo de Centros, una organización de ONGs nacionales impulsadas por el Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE), institución con fuertes nexos originales de padrinazgo con APDE.

La división del trabajo entre ambas comisiones fue clara. La Comisión de San José serviría como ente recolector y canal de recursos nacionales e internacionales hacia la Comisión de Limón que, junto con su propio acceso a los recursos del socorro, se encargaría de la distribución entre la población afectada de la provincia de Limón. Además de ofrecer una fórmula para potenciar y hacer viable las actividades de una serie de organizaciones que no contaban con los recursos suficientes para llevarlas a cabo de manera eficaz y, de la indudable vocación humanitaria que sugerían las acciones, algunos han opinado que la formación de las comisiones encerraba también grados de oportunismo para algunas instituciones, que la vieron como una opción de acceso a recursos, de hacerse presentes en el escenario y de potenciar su posible liderazgo más allá del tiempo y espacio del desastre en sí. Estos factores ayudarían a explicar la desintegración de las comisiones con el tiempo.

La CPL, integrada por una amplia gama de sindicatos, ONGs, organizaciones de base, y algunas iglesias protestantes, tuvo una "representación provincial" (urbana, rural, campesina e indígena), a diferencia de la centralizada CNE y CRE. Estuvo presidida, junto con una representación de la FETRAL, por el Asesor Episcopal de Limón, hecho que en sí señala la confianza, respeto e imparcialidad que se asignaba a muchas de las instituciones eclesiales (antes y) durante el desastre y que tendremos oportunidad de analizar más adelante.

Sus amplias bases "provinciales" y el conocimiento que esto traía sobre tan distintas zonas de la provincia, sus necesidades, y las formas de acceso por rutas alternas a las destruidas carreteras y caminos principales, fueron factores críticos en el exitoso desempeño de la Comisión durante las semanas después del sismo. El más inmediato acceso a zonas donde las instituciones formales de gobierno tuvieron serias dificultades, les sirvió para llenar vacíos en el territorio y quitarle presión en cuanto a la criticada distribución desigual de la ayuda. La distribución *in situ* de los recursos del socorro a través de organizaciones locales garantizaba un resultado eficaz, por su conocimiento de necesidades y personas en el terreno.

El éxito de la Comisión, que fue ampliamente reconocido por distintas instancias gubernamentales (estas últimas que inicialmente se habían mostrado reticentes a concertar con el

sector popular, aunque después les facilitó apoyo y ayuda), fue tal vez la causa de su rápida desintegración, una vez pasada la fase de crisis del desastre en general. Iniciada como una respuesta inmediata a la emergencia, no dejó de encerrar, desde el comienzo, un embrión de su posible función en posteriores fases de reconstrucción y en combatir el histórico abandono en que estaba inmersa la Región Atlántica. Comprobada su eficacia y eficiencia en cerrar las filas de un grupo heterogéneo y dispar de organizaciones en la atención de la emergencia, pareciera ser, de acuerdo con algunos observadores, que la noción de continuidad tomaba más fuerza; y la posibilidad de construir una nueva organización "provincial", multisectorial para reivindicar el desarrollo futuro de la región, se perfilaba en la mente de algunos de los líderes populares.

Frente a este contexto, la armonía y la disciplina que había tipificado su accionar anterior comenzó a disiparse frente a las exigencias de distintos sectores para una mayor cuota de poder y acceso a recursos. El liderazgo de la FETRAL y lo que algunos han interpretado como su búsqueda de opciones de restablecer su hegemonía sobre el movimiento popular en Limón, entró en contradicción con los anhelos y reticencias de otros grupos. De hecho, al principio de la formación de la Comisión, discrepancias con las formas de toma de decisión habían llevado a que la abandonaran algunas organizaciones en búsqueda de mantener el liderazgo provincial y cuya relación histórica y coyuntural con FETRAL había sido antagónica. Este fue el caso de la Coordinadora Campesina del Atlántico y la Asociación Nacional de Vivienda-Limón, cuyo retiro suscitó que sus "aliados" naturales, la Coordinadora de Barrios (San José) y la Asociación "Vecinos", abandonaran la CPSJ.

La tensión interna, a nivel de la Comisión, fue indirectamente alimentada por las ayudas preferenciales que algunas instituciones gubernamentales proferían a ciertos miembros de ella. En fin, después de un mes, la CPL se había desintegrado, producto de las mismas divisiones y aspiraciones desiguales entre sus miembros que habían sellado y debilitado el desarrollo del movimiento popular en la región desde hacía unos años. El gobierno nacional, que no podía haber visto con buenos ojos el posible desarrollo de una alternativa popular organizada, no tuvo que tomar mayores medidas para desintegrarla. Como sucedería más tarde con otras iniciativas, en la "fase" de reconstrucción, el mismo movimiento popular se encargaría de la imposibilidad de construir una alternativa viable. La CPSJ sufrió una similar desintegración pasada la emergencia y entrada la búsqueda de alternativas de apoyo a la reconstrucción.

Con la desintegración de las dos Comisiones se perdió una oportunidad de crear un espacio de deliberación y de postulación colectiva de esquemas para las labores de reconstrucción y desarrollo que pudiera haber presentado un contrapeso al proceso que se dio, dominado por un énfasis "estructural" dirigido a los sectores de avanzada de la provincia.

La Comisión Permanente de Emergencia y Reconstrucción de Talamanca

La zona sur de Talamanca constituye un espacio claramente diferenciado de la provincia de Limón, en términos productivos, sociales, culturales y étnicos. La más inaccesible de las subzonas de la provincia, combina la economía de pequeña escala con un pequeño pero expansivo sector bananero-monopólico en Sixaola. Un tipo de tierra de nadie en cuanto a la presencia estatal, su dinámica y búsqueda de desarrollo se reparte entre las agrupaciones u

organizaciones étnicas (negra e indígena), una presencia importante de ONGs y la Compañía Bananera.

La falta de una presencia estatal importante significaba que las funciones de socorro de los organismos estatales, con remesas por aire (helicópteros) y mar (a Puerto Viejo), tendrían que tener obligatoriamente como intermediarios a organizaciones locales, municipales, comunales y no gubernamentales.

Uno de los intermediarios más importantes en la zona era la Asociación Nacional de Asuntos Indígenas (ANAI), una ONG de origen norteamericano, con casi diez años de trabajar en la zona y dotada de grandes recursos financieros, materiales y de transporte. Además, tenía una extendida red de empleados ubicados en los pueblos de la zona. Comprendía la instancia "exógena" más importante de la zona, trabajando particularmente con las poblaciones indígenas en la promoción de proyectos productivos, esquemas de ecodesarrollo, organización local, etc.

La ANAI, utilizando sus recursos logísticos, transportes y organización local servía para la distribución del socorro propio (por donaciones) y de instancias como la CNE, AID-OFDA, etc. Entre este socorro se incluía la distribución de gasolina, tan crítico para el transporte de bienes y el funcionamiento de diversas herramientas.

La ANAI, descrita por varios sectores antagónicos como institución "foránea", económicamente fuerte y con "poder de compra" de influencias zonales, ha sido blanco de diversas críticas por muchas organizaciones y líderes locales, incluyendo CODERIWAK, la Confederación de Asociaciones indígenas más importante de la zona. Teñida de "neocolonial", varias organizaciones han intentado restarle influencia, creando bases alternativas, "autóctonas", de trabajo con las comunidades locales del Alto y Bajo Talamanca y de la franja costera. Lo que parece haber sido una eficiente labor de distribución del socorro llevado a cabo por ANAI, la cual fue tildada de "parcial" y "preferencial" a sus adeptos, por algunos sectores, solamente sirvió para resucitar o reanimar las rivalidades o competencias "institucionales" zonales.

Así, a un mes del sismo, el 19 de mayo, por iniciativa de una ONG nacional "alternativa", la Fundación Guilombé, y, en algún grado, en respuesta al trabajo de ANAI, se forma, con la presencia de representantes de 35 pueblos o colectividades, la Comisión Permanente de Emergencia y Reconstrucción de Talamanca. Se nombra un Comité Ejecutivo y para su fiscalización al cura católico de Bribrí. Esta importante presencia de la Iglesia (que ya comentamos en el caso de la CPL) también fue repetida en el impulso y organización que dieron los curas católicos locales en la Comisión de Emergencias del Valle de la Estrella, en el sector norte del cantón de Talamanca.

Durante los siguientes meses la Comisión Permanente logró una eficiente distribución de ayuda entre las poblaciones de la zona, restando influencia a la ANAI y, a pesar de una temprana reticencia de la CNE de reconocer una Comisión que no fuera oficial-gubernamental, fue utilizada por esta en la entrega de socorro. Con relación a la Comisión, que se proyectaba hacia la "fase reconstrucción", esta perduró solamente hasta finales de 1991, lo cual se explica por la falta de un apoyo mínimo financiero de organismos nacionales e internacionales que hubiera permitido

que sus directivos claves se dedicaran a las tareas de organización y promoción de las posibles actividades de la Comisión.

En consecuencia, una tercera opción de una respuesta colectiva y organizada a las tareas de reconstrucción "popular" corrió la misma fortuna que la CPL y la CPSJ. Esto, como veremos más adelante, significaba que cualquier opción de reconstrucción en la provincia impulsada desde las ONGs, grupos de base u otras organizaciones de la sociedad civil, tomaría la forma de esfuerzos individuales y aislados, juntando componentes de las organizaciones presentes de acuerdo con el esquema o zona/localidad involucrada, y la capacidad de las organizaciones en la negociación/gestión de esquemas frente a las fuentes de ayuda financiera disponibles.

La existencia de la Comisión hasta finales del año, resalta un aspecto importante en términos de la concepción o el "imaginario" de los desastres y las "fases" tradicionales en las cuales se dividen. Así, la Comisión fue involucrada en la distribución de ayuda de "emergencia" durante meses, a pesar de que la "fase de emergencia" fue oficialmente cerrada el 1 de mayo de 1991 (aún antes de la formación de la Comisión de Talamanca). En adición al asunto de que la zona entró en una nueva emergencia en agosto a raíz del impacto de las inundaciones, de hecho no había salido de la "emergencia" anterior. Así, el impacto del sismo (y de las inundaciones) en los cultivos y en las posibilidades de la comercialización de los excedentes agrícolas de la zona (lo cual fue complicado por la falta de acceso, debido al mal estado de los caminos locales), significaba que la población requería apoyo alimentario durante un largo periodo de 1991. La "normalización" mucho más temprana del comercio y el empleo en Limón y el Valle de la Estrella establecía una diferencia cualitativa con el contexto en el sur. Así, "emergencia", "rehabilitación" y "reconstrucción" formaban un continuum en lugar de representar casillas autónomas. Hasta los proyectos de reconstrucción de vivienda llevados a cabo en 1991 y 1992, que veremos más adelante, la ayuda alimentaria a los pobladores fue un factor crítico para permitir a los pobladores dedicar tiempo a la autorreconstrucción.

Más allá de su papel en la organización popular de la respuesta a la "emergencia" en Talamanca, la Comisión, o algunos de sus miembros jugaban un papel importante en la conservación de la base de existencia y la "autonomía" de diversos pobladores de la zona. La destrucción de los escasos medios de vida de muchos pobladores exponía a algunos a la imposibilidad de hacer frente a obligaciones en el pago de créditos concedidos con anterioridad, o de mantener a sus familias. Es en este contexto que las compañías bananeras presionan por comprar las tierras campesinas, para así aumentar su reserva territorial y hacer aun más proletaria a la población regional. La Comisión logró ayudar a detener este proceso en alguna medida, aunque no fue posible en todos los casos. Las conclusiones que derivan de este proceso son claras en cuanto a la discusión sobre los "beneficiarios" y los "perdedores" en los desastres y los aspectos importantes de considerar en cuanto al impulso de esquemas de rehabilitación y reconstrucción socialmente equitativos.

La Comisión del Cabildo Abierto: Opciones para la Negociación Regional de la Reconstrucción con el Gobierno

Desde el principio de las actividades de rehabilitación y reconstrucción, quedó claro un sello gubernamental (con el apoyo del gran financiamiento internacional) a favor de la infraestructura básica y las instalaciones más ligadas al funcionamiento de la economía *nacional* y los sectores de punta (bananeros, puerto, refinería, etc.). Este énfasis fue comentado, criticado y rebatido por varios sectores regionales de ciudad y campo durante los primeros meses después del sismo, incluyendo los sindicatos, la jerarquía católica y las agrupaciones campesinas. A un mes del sismo hubo fuertes enfrentamientos verbales entre representantes locales y miembros del gobierno, referentes al olvido o atraso en la rehabilitación "social" de la zona, y la preferencia dada al eje moderno de desarrollo entre Siquirres y Limón y a las zonas bananeras. Desde temprano en el desenvolvimiento del escenario existía una tensión entre la "actitud" gubernamental, de enfocar su atención a la reconstrucción de lo dañado por el sismo, y el reclamo de diversos sectores regionales para una atención a la resolución de los "problemas históricos" de la región Atlántica.

A la luz de la publicación del Plan Regulador de la Reconstrucción en mayo, los sesgos identificados en las labores de reconstrucción y la ausencia de un contrapeso negociador de la región, entre otros, se gestó la celebración de un Cabildo Abierto de la Municipalidad de Limón a fines de agosto de 1991 y el nombramiento de una Comisión (negociadora) en su representación. Aquí es interesante notar que si bien la Municipalidad constituye un componente de la estructura del gobierno de turno (Social Cristiano), su identificación con la población local en Limón lo dota de una función de contrapeso del nivel nacional. Esta representación o identidad local lo dotaba de una capacidad potencial de aglutinar distintos sectores sociales de Limón en pro de la búsqueda del desarrollo y la reconstrucción regional.

A pesar de esta potencialidad, el ser parte de la Comisión del Cabildo suscitó serios problemas en lo que se refiere a la "representación local" y, por su composición antagónica al gobierno nacional, no tuvo gran acogida o aceptación en ese nivel. Mientras varios sectores locales fuertes, como es la FETRAL, criticaba su composición, acusando a algunos de sus miembros de "politiquería" y del uso de la Comisión para fines de ascenso político partidista personal²⁹, el gobierno por su parte, lo veía como un frente antagónico que favorecía la técnica de choque encima de la negociación, y que buscaba confundir el problema de la reconstrucción con la resolución de los problemas históricos de la región Atlántica.

El acto más prominente de la Comisión del Cabildo fue la organización de un bloqueo de carreteras y calles en Limón y un paro comercial durante la tercera semana de octubre,

²⁹ En mayo de 1993 varios de los impulsores de la Comisión, de hecho, se perfilaban entre los protagonistas de la tendencia presidencial de José María Figueres, del Partido de Oposición, Liberación Nacional, y aspiraban a diputaciones en la Asamblea Nacional.

acompañado por la amenaza de un paro o huelga general si el gobierno no accedía a presentarse y negociar soluciones en común. La Comisión se quejaba de que los representantes de la Comisión Coordinadora Institucional, establecida por el gobierno para dirigir la reconstrucción y con quienes se había negociado anteriormente, eran funcionarios de rango intermedio sin poder de decisión. Frente a las demandas de la Comisión y a pesar de su falta de amplia representatividad local, el gobierno accedió a las negociaciones haciéndose presente el 22 de octubre con el ministro de la presidencia y un amplio elenco de ministros, viceministros y presidentes ejecutivos de organismos autónomos. Las negociaciones condujeron a la formación de comisiones de trabajo por sectores o problemas, los cuales trabajaron hasta mediados de noviembre, momento en que se firmaron conjuntamente los acuerdos tomados.

A pesar de esto, la ilegitimidad de la Comisión entre muchos sectores locales, efectivamente significaba su paulatina desaparición desde este momento en adelante. De hecho algunos sugieren que el gobierno realmente negoció con FETRAL y no con la Comisión y sus representantes. Esta idea se consolida al considerar que la Comisión es reemplazada como ente negociador desde 1992 en adelante por una nueva Comisión integrada, algo contradictoriamente, por la FETRAL (sindical), la Cámara de Exportadores del Banano (CADEXO) y la Municipalidad.

En suma, otra vez en la historia organizativa de Limón las divisiones e intereses divergentes de distintos grupos locales impide la formación de un bloque único de negociación regional para hacer frente colectivamente al gobierno nacional. Este último no tiene que desempeñarse en mayor medida para desarticular cualquier conformación potencialmente problemática para la "paz" y continuidad social en esta región periférica.

El resultado final es la reaparición "protagónica" de la FETRAL, en consonancia con los empleadores bananeros en un medio donde el liderazgo y formas de operar de ambos son seriamente cuestionados por diversos sectores sociales locales. La región se encontró con su propia realidad y una incapacidad de construir alternativas organizativas, reivindicativas o de presión, que reflejaba la diversidad de nuevos sectores y de demandas existentes.

Frente a esta situación, la "reconstrucción popular", de cara a la "oficial", va a reducirse a una serie de actividades desarticuladas o individuales promovidas por aquellas organizaciones no gubernamentales u otras instituciones de la sociedad civil (de base, eclesiales, etc.), con poder de convocatoria y de acceso a recursos a través de aquellas instituciones internacionales de financiamiento simpatizantes con sus enfoques y formas de conceptualización de la problemática social y económica regional.

El módulo "oficial" de reconstrucción, orientado hacia los segmentos "nacionales" de la economía regional (aquellos sectores de interés nacional), visto en función del eficiente desenvolvimiento de la economía, se acompañará por un modelo alternativo fragmentado que no puede generalizarse, para rescatar los intereses de un desarrollo regional "autéctono", elaborado en función de la masa de la población afectada (campesina, indígena y marginal urbana, en particular).

La Reconstrucción a través de las Instituciones de la Sociedad Civil

El sismo de Limón y las inundaciones revelaron tanto la vulnerabilidad "infraestructural" como la económica y social de la región, reflejada ésta en los daños en la producción, economía familiar de los pequeños productores o comerciantes, y la fragilidad de los sistemas no diversificados y marginales. Entre los aspectos "infraestructurales", los daños en la vivienda popular fue notorio, y esto no tanto por la intensidad del sismo, sino por la condición precaria de muchas unidades anterior al mismo. En sí, el sismo fue "visto" como una opción de tener acceso a una vivienda mejor, situación incitada por las supuestas amplias perspectivas de acceso a crédito que el gobierno y sus instituciones anunciaba en las postrimerías del evento. De hecho, numerosos casos fueron "reportados" de pobladores "destruyendo" sus propias casas, o terminando la destrucción que la naturaleza había iniciado, en la esperanza de tener acceso a una nueva.

Gran parte de la actividad de reconstrucción gestada o impulsada por las organizaciones de la sociedad civil va a dirigirse finalmente hacia el sector de vivienda, o sea, hacia un modelo infraestructural. Mientras esto se acompañe por intentos de entrar en el área de la reactivación o diversificación económica poco avance se habrá logrado en este sentido.

El énfasis en la vivienda se puede explicar por varios factores. Primero, la demanda real, la urgencia de resolución y el valor existencial de la vivienda. Este factor se acentúa por la existencia de grandes sectores de la población efectivamente "excluidos" de los sistemas formales, gubernamentales de acceso a crédito por razones de sus magros ingresos, su ocupación no regulada o "ilegal" de la tierra y lo oneroso de los trámites a seguir. El prometido "bono gratuito" de vivienda no tuvo gran agilidad en su ejecución. Un ejemplo de estas dificultades se ve en el intento de una ONG -la Asociación Cristiana de Jóvenes- de facilitar los trámites de vivienda de los pobladores a través de la reproducción de unos 8.000 machotes y su distribución entre las familias de la región, y el ofrecimiento de asesorías para los trámites de solicitud a las instituciones gubernamentales. Se estima que algo menos de un 10% de los trámites tuvieron éxito.

Un segundo factor sería el tipo de organización existente y su experiencia, y el tipo de financiamiento concedido por las fuentes internacionales, que tuvo una importante orientación hacia la vivienda y no a la producción.

La suma de los modelos institucionales desplegados en la reconstrucción de viviendas es ilustrativa de las opciones existentes. A pesar de las diferencias "operacionales" existentes en la población objetivo de los esquemas, en los sistemas constructivos, etc. la mayoría de los esquemas más ambiciosos se realizaban en colaboración y concertación con distintas organizaciones locales o de base.

Los dos esquemas más difundidos fueron impulsados por ONGs de vivienda, ya existentes y con amplios antecedentes en Limón y su región: la Fundación Costa Rica-Canadá de Vivienda Rural y la Fundación Promotora de la Vivienda (FUPROVI). Ambos trabajaron con fondos de Emergencia asignados por sus fuentes regulares de financiamiento. En el primer caso, fuentes del gobierno de Canadá y en el segundo, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y

Diakonía, de Suecia. La comparación de ambos casos ilustra varios factores contrastivos de método y decisión.

La Fundación Costa Rica-Canadá tiene una relativa larga historia de promoción de vivienda rural de alta calidad técnica en el país. Aún con anterioridad al sismo había impulsado la construcción de más de 700 unidades en la región Atlántica, de las cuales solamente cuatro sufrieron daños mayores con el sismo. La naturaleza de la institución y sus lazos cercanos con el gobierno, a pesar de su carácter de ONG, significaba una relación estrecha con la "coordinación" gubernamental de la reconstrucción de vivienda. A raíz de esta coordinación es que la Fundación optó por el impulso de la reconstrucción predominantemente en una zona, el cantón de Matina, cercano a la ciudad de Limón, incluyendo los poblados de Matina, Bataán, Estrada y Zent, donde el sismo tuvo sus mayores impactos relativos en términos de los daños a la vivienda. En esta selección territorial (junto con otras zonas en Turrialba) también primaba un concepto de "visibilidad" de la actividad, factor de importancia para los donantes. Así, hasta la fecha se había impulsado la construcción de 157 nuevas casas en un área territorial restringida.

Otro criterio de selección de zona y población objeto se refiere a la solvencia económica tanto en términos de la economía local como de los pobladores mismos. Las experiencias anteriores de la Fundación con la reconstrucción de vivienda después del Huracán Juana en Ciudad Cortés (zona sur oeste del país) mostraba las dificultades de la promoción de esquemas en zonas de poco dinamismo económico y con pobladores sin capacidad de pago. En este sentido, el esquema de la Fundación después del sismo, representó un enfoque "elitista" dentro de los sectores populares afectados.

La asignación de créditos y la administración general del proyecto se realizaba a través de organizaciones locales, principalmente asociaciones de desarrollo y cooperativas. Los montos de los créditos fueron altos en comparación con la norma para la región pos-sismo (hasta 750.000 colones, casi US \$7.000), cargaban tasas de interés consonantes con los niveles nacionales y reembolsables en el mediano plazo.

Los sistemas de construcción y los materiales fueron escogidos por el poblador, y el trabajo de levantamiento de las casas realizado de forma formal, o sea por "compañías" o artesanos constructores y no por sistemas de autoconstrucción. La Fundación prestaba asesoría técnica garantizando la calidad y sismorresistencia de las unidades.

El caso de FUPROVI marca importantes diferencias con referencia a la Fundación. Esta institución ya tenía tradición de trabajo con los barrios populares de la ciudad de Limón, en particular, fomentando la vivienda a través de créditos reembolsables y utilizando sistemas de autoconstrucción.

Con el sismo, la opción más atractiva, por razones de costo, experiencia y capacidad administrativa, hubiese sido la atención al problema de la vivienda en la misma ciudad de Limón. Sin embargo, la demanda para los créditos de FUPROVI en esta zona fueron al principio, limitadas. Esto se explicaba por la percepción de la población de un acceso preferencial a créditos

gubernamentales de más bajos intereses o "bonos gratuitos", incitado por la misma propaganda oficial pos-sismo.

Esta situación "obligaba" a FUPROVI durante el primer año después del sismo, a abrir sus perspectivas hacia la zona rural, al sur de la ciudad en particular, saliendo de sus zonas tradicionales de acción. Era solamente después, con la desilusión de los pobladores urbanos y la no concreción generalizada de la prometida ayuda estatal, que la institución "volvía" a la zona de Limón promoviendo construcción y reparaciones en los barrios populares de Limoncito, Cieneguita, Envaco, etc.

Inclusive en la zona rural, FUPROVI buscaba dar preferencia a esquemas "concentrados" en términos territoriales y no soluciones individuales y dispersas que hubieran dificultado los procesos y aumentado los costos de administración y control. Además, fue crítica la participación de varias organizaciones de base en la gestión y administración de los proyectos impulsados. Dos de sus más importantes líneas de cooperación se desarrollaban en los poblados de San Andrés y Río Banano, en el Valle de la Estrella, al sur de la ciudad de Limón, las cuales ilustran eficazmente sus formas de operación. Así, trabajando en coordinación con organizaciones de base campesina de las localidades (la Coordinadora Campesina y la Unión de Pequeños Agricultores de Limón), quienes se encargan de la selección de los beneficiarios y de la coordinación y organización comunal de la construcción, FUPROVI concedió créditos reembolsables para la compra de materiales. Las casas fueron levantadas por sistemas de autoconstrucción con ayudas interfamiliares.

En el caso de Río Banano, el esquema fue coauspiciado por el Consejo de Iglesias para las Emergencias y Reconstrucción (CIPER), una organización ecuménica protestante interdenominacional que proporcionaba ayuda con materiales y alimentación familiar para permitir la dedicación de las familias a las tareas de construcción (ver siguiente sección).

Esta forma de gestión multiorganizacional tipificaba a las actividades de FUPROVI, dirigida a los grupos más pobres de pobladores y a través de las cuales contribuyó en la construcción de más de 200 viviendas. Para ampliar la base financiera del fondo de Emergencia, FUPROVI negoció la concesión de "bonos gratuitos" gubernamentales con base en las viviendas construidas, fondos que se reintegrarían a un fondo rotativo de crédito. Hasta 1993 (enero) se habían entregado unos 36 "bonos" familiares en lugar de viviendas terminadas.

La forma de cogestión y participación local en el financiamiento y construcción de viviendas utilizando esta vez fondos reembolsables, fue utilizado también en esquemas fomentados por varias ONGs sin antecedentes en el campo de la vivienda. Así, CECADE, en concertación con APDE y la Coordinadora Campesina del Atlántico y la Asociación de Desarrollo de Cuba Creek como contrapartes locales, obtuvieron financiamiento del Gobierno de Dinamarca para la construcción de 25 viviendas en los poblados de Peje, Cuba Creek, Las Brisas y Quito al oeste de Limón ciudad.

El esquema también se orientó como un proyecto productivo dirigido a impulsar el desarrollo económico de la zona. Esto a través de la reinversión de los "bonos de vivienda" que los

pobladores recibieron del gobierno con base en la nueva casa, y a ser administrado a través de un fondo rotativo de crédito.

El proyecto de vivienda enfrentó problemas en sus inicios a raíz de la temprana resistencia de una de las ONGs a incluir a las organizaciones de base en el comité directivo del proyecto, a pesar de que ellos habían hecho la evaluación de necesidades y la selección de beneficiarios, argumentando su falta de profesionales para emprender tareas de dirección.

Esta decisión fue revertida, bajo presión, pero condujo a la pérdida de varios meses para dar inicio al proyecto, aumento de costos y la necesidad de cambiar los planes originales de realizar la construcción en bambú, a través del Programa Nacional de Bambú, para terminar utilizando materiales industriales de construcción. Este proceso trae a colación algunos de los problemas que pueden surgir en la relación ONGs-organizaciones de base, cuando a estos últimos no se les concede plenos derechos de participación en el proceso de gestión, control y toma de decisiones.

Múltiples otros esquemas de construcción fueron impulsados con éxito en la región, que no son posibles de comentar en detalle, pero que mostraron la eficacia de métodos coparticipativos con base en el uso de recursos locales (humanos y materiales). Esto fue particularmente evidente en las zonas indígenas del Alto y Bajo Talamanca y de Chirripó/Turrialba, donde la Fundación Guilombé, en colaboración con CIPER, las Asociaciones Indígenas y las iglesias, fomentaron esquemas utilizando maderas locales, bancos de materiales, trabajo comunitario y "técnicos" locales, proveyendo de diversos modos asistencia financiera, técnica, materiales, herramientas (motosierras, por ejemplo).

Las instituciones y organizaciones eclesiales

Como hemos apuntado con anterioridad, la Región Atlántica se distingue por una fuerte presencia tanto de la Iglesia Católica como de las iglesias protestantes históricas. Un símbolo de su presencia y el respeto que merecen entre la población fue reflejado en su diversa representación en las Comisiones Populares de Emergencia de la provincia.

La mayoría de las iglesias protestantes históricas trabajaron de forma coordinada con otras instancias eclesiales o populares, particularmente con CIPER (ver abajo), tanto en la atención de la emergencia como en la reconstrucción.

La Iglesia Católica, de concepción avanzada en el país, trabajó más bien de forma independiente, canalizando los propios recursos de la Diócesis de Limón y de CARITAS, vía sus parroquias y curas locales, para la emergencia y la reconstrucción. Sin embargo, hubo casos importantes de colaboración interecuménica entre la Iglesia Católica y las iglesias protestantes, particularmente con la Luterana costarricense, la cual, por razones de cercanía ideológica y jerarquía, no despliega antagonismos históricos o ideológicos con aquella. No fue así con el Estado, con quien la Iglesia Católica se negaba a colaborar por varias razones, incluyendo lo "político" de las acciones gubernamentales y su tradicional apoyo a las grandes compañías bananeras, las cuales

habían sido frente de ataque tradicional de la "Iglesia de los pobres", propulsada por el Obispo Coto y sus seguidores.

Dentro de las experiencias eclesiales "institucionales" en la gestión de la emergencia y la reconstrucción, tal vez la más innovadora y también exitosa se relaciona con el trabajo desplegado por el Consejo de Iglesias por las Emergencias y la Reconstrucción (CIPER), un ente interdenominacional de las Iglesias Protestantes (Metodista, Luterana, Menonita, Pentecostal, Nazareno), creado a la luz de las experiencias de los sismos de Cóbano y Alajuela en 1990, y con antecedentes que datan del Huracán Juana en 1988. En sí constituía, con la excepción de la Cruz Roja, la única instancia organizada de la sociedad civil costarricense cuya área de atención central fuesen las emergencias y los desastres.

Como instancia colectiva fue el punto de convergencia de múltiples donaciones materiales y financieras, tanto de las iglesias miembros y otras organizaciones eclesiales, como de organizaciones internacionales protestantes de financiamiento como lo son ICCO de Holanda, Diakonía de Suecia, Pan para el Mundo de Alemania, y el Consejo Mundial de Iglesias.

Con la estrecha colaboración de organizaciones hermanas en Nicaragua (CEPAD) y Honduras (CCD) (las cuales proporcionaron apoyo humano, logístico y de transportes (camiones, jeeps y avioneta)), el CIPER, con la ayuda de 65 voluntarios, distribuyó más de 60 toneladas de socorro entre 43 poblaciones rurales y 1.725 familias en Limón y Turrialba, caracterizadas todas por su ubicación fuera de los centros de población y atención más importantes; o sea, en la periferia, zona rural y zonas más atrasadas del área de impacto.

Utilizando "guías" compuestos por personas con un conocimiento íntimo de las zonas afectadas logró entrar por caminos alternos a zonas incomunicadas por las rutas o caminos principales destruidos por el sismo. La distribución del socorro a las comunidades se hacía a través de organizaciones existentes, sean eclesiales (protestante o católica, indistintamente) o de bases, de acuerdo con el caso en cuestión. La base de la distribución fue por necesidad, no por credo ni afiliación. Similar estrategia fue utilizada durante las inundaciones de agosto.

En esencia, la clave del éxito de su gestión residía en la coordinación de esfuerzos y en su colaboración con diversas instancias, sean protestantes o no. Al considerar la etapa de emergencia y la de reconstrucción el CIPER concertó o concentró la ayuda de más de cuarenta instituciones distintas a nivel nacional e internacional.

A través de un hábil manejo de las posibles reticencias y "antagonismos" entre las mismas iglesias protestantes y entre algunas de éstas y la Iglesia Católica (a la cual proveyó con una importante donación de socorro) logró, al calor de la coyuntura de emergencia, concentrar diversos esquemas de colaboración.

La experiencia de CIPER en la reconstrucción se fundamentó sobre los principios de amplitud, cooperación y colaboración, atendiendo a los grupos o poblaciones más rezagadas a través de las organizaciones de base y en concertación con ONGs e iglesias. Su obra se marcó por una línea de continuidad en la emergencia y la reconstrucción. En esta última trabajó primordialmente con las mismas comunidades atendidas durante la crisis, potenciando y consolidando así el trabajo con

las organizaciones locales y de base. También mantenía el criterio de "pobreza" y falta de acceso a otras ayudas más formales que indicaba su actuar en el socorro.

Concentrando su atención en la reconstrucción de viviendas colaboró en la provisión de 153 nuevas unidades a través de ocho proyectos distintos, en casi 20 poblaciones de diferentes zonas de la Región Atlántica, todas empleando la autoconstrucción a través de la participación directa de la población afectada y el respeto a tradiciones y materiales locales de construcción. En estos proyectos el apoyo de CIPER cubría desde el financiamiento y material hasta la provisión de alimentos por familia.

Los Sismos de Octubre de 1992 en el Atrato Medio, Colombia

Fernando Ramírez y Mauricio Bustamante

Presentación

Este trabajo busca integrar el análisis de los procesos de gestión desplegados como respuesta a los efectos e impactos de los sismos del 17 y 18 de octubre de 1992, con las características, relaciones y procesos sociales desarrollados en las zonas afectadas y que, directa o indirectamente, inciden y determinan dicho proceso de gestión.

Se pretende recoger la experiencia obtenida en el desarrollo de dicho proceso y presentar algunas conclusiones y recomendaciones que puedan servir para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión de eventos similares.

Más allá de los sismos en sí y de sus efectos, interesa conocer el contexto social que determina tanto al desastre como a su gestión. En este sentido el trabajo se enmarca en un conjunto de preocupaciones que se pueden resumir de la siguiente forma:

- la ausencia de memoria histórica e institucional sobre los procesos desarrollados para la gestión de desastres y sobre los programas y procesos de recuperación;
- la ausencia, desde el punto de vista de las ciencias sociales, de un proceso de reflexión coherente, seria y permanente sobre los determinantes sociales de los desastres y, por consiguiente, sobre su ubicación dentro de un contexto económico, social, político y cultural que incide y determina las formas y maneras de actuar frente a los mismos; y,
- la necesidad de generar, con base en el análisis de las experiencias propias y ajenas, políticas, instrumentos de intervención y normas que se adecúen de la mejor manera a las condiciones imperantes en nuestra sociedad.

Realizar el análisis con base en las consideraciones anteriores lleva, en el caso colombiano, a tener en cuenta algunos aspectos relevantes social y políticamente, que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- Desde el punto de vista de la gestión de los desastres, en los últimos 8 años se han venido realizando esfuerzos importantes para formular una política coherente al respecto y desarrollar el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres" como herramienta estatal y social en este campo. Un análisis de la gestión de los desastres del Atrato Medio hace referencia necesariamente a la actuación del Sistema, sus potencialidades y debilidades frente a dicho caso concreto. En este sentido, el tratamiento de lo institucional se realizará en el marco de la acción de dicho Sistema.

- Desde el punto de vista del sismo en sí, de sus efectos y de su gestión, este cubrió una buena parte de la zona noroccidental del país. En dicha zona confluyen una serie de realidades económicas, sociales y políticas que permiten establecer una regionalización de la zona afectada, basada tanto en el impacto del sismo como en las diferencias económicas, sociales, políticas, étnicas y culturales de las diversas zonas identificadas.
- Desde una perspectiva global, vale la pena presentar un panorama de conjunto, de carácter sintético, sobre la situación generada por el sismo en la totalidad de la región afectada y sobre la gestión global del mismo. En este sentido deben destacarse los diversos niveles en los cuales puede desarrollarse el análisis o, para decirlo de otra manera, los diversos niveles de resolución del mismo: por una parte, es posible realizar un análisis micro de la región escogida, atendiendo particularmente a sus características específicas, o puede hacerse un análisis de un nivel de generalidad tal que, aunque proponga elementos importantes sobre el problema que se trata de resolver, no permite una aprehensión detallada del mismo. En este trabajo se ha tratado de combinar ambas aproximaciones, con la creencia de que esta manera de abordar las cosas enriquece el análisis y permite sacar una serie de conclusiones útiles para quienes están involucrados en la gestión de los desastres.
- Una característica que más adelante se subrayará en la respuesta inmediata a los sismos del 17 y 18 de octubre, es su carácter básicamente estatal (del Sistema), siendo bastante pobre, a este nivel, la participación de las organizaciones de la llamada "sociedad civil", especialmente de los organismos no gubernamentales que existen en el país. Sin embargo, para la etapa de reconstrucción se logró una amplia participación de organismos de este corte, con una buena coordinación y trabajo conjunto con el Estado, dentro de las políticas de recuperación y reconstrucción definidas por este. El análisis de este punto parece relevante, particularmente cuando en muchos países de América Latina, buen número de ONGs son "antiestatales" y, en caso de desastres, buscan crearse sus propios espacios de acción sin coordinar con las demás ONGs y menos aun con el Estado.
- El análisis de otros agentes o actores sociales se hace igualmente a dos niveles: En una primera aproximación, cuando se da cuenta de la caracterización de las diversas regiones afectadas y, en particular de los criterios que se tuvieron en cuenta para escoger el caso del Atrato Medio. En una segunda aproximación, a nivel de los que intervinieron o intervienen en los actuales procesos de reconstrucción.

Elementos para una Regionalización

Criterios Generales

Los sismos de octubre de 1992 produjeron un profundo impacto sobre el medio ambiente, la infraestructura, los medios y modos de producción y sobre una serie de centros poblados de diferentes jerarquías urbanas en los departamentos de Antioquia y Chocó. En conjunto, se presentaron daños significativos en 33 municipios del país, correspondiendo 30 al Departamento de Antioquia y 3 al Departamento del Chocó.

La amplitud del impacto de los dos sismos abarca una amplia zona del noroccidente colombiano, en la cual los efectos tanto ambientales como sobre los asentamientos fueron diferenciales, concentrados en su amplitud y en su intensidad relativa más en la zona del Atrato Medio propiamente dicha (compartida por los departamentos de Chocó y Antioquia), pero abarcando además otras zonas del departamento de Antioquia.

Esto implica que dentro de la zona de impacto es posible encontrar áreas con diferencias importantes tanto desde el punto de vista de las características ambientales y socioeconómicas como desde el punto de vista de la concentración de los efectos directos e indirectos del sismo y de las formas de gestión que se presentaron.

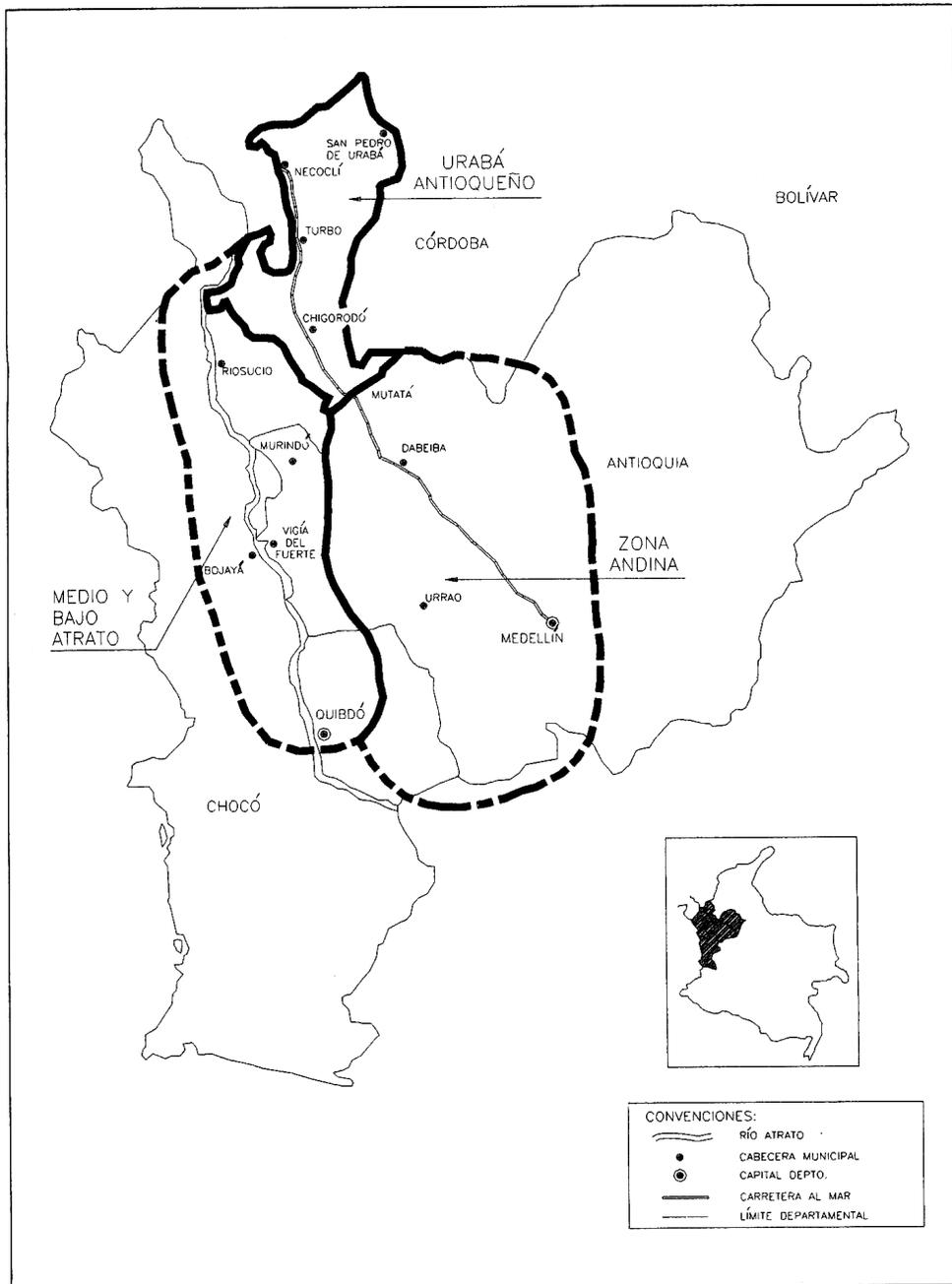
En este sentido se hace necesario realizar una regionalización de la zona afectada que permita comprender el impacto diferencial y las diversas condiciones que determinaron la respuesta al mismo, la cual también fue diferencial. Para ello se han tenido en cuenta los siguientes elementos:

- Las diferentes características físicas y geográficas de la zona considerada. En este sentido encontramos al menos tres zonas bien determinadas: la primera, correspondiente a la región andina de las cordilleras central y occidental colombianas; la segunda, correspondiente al valle del río Atrato en sus partes media y baja (desde Quibdó hasta su desembocadura en el Golfo de Urabá); y, la tercera, correspondiente a la planicie de Urabá. Los criterios para esta regionalización son en principio de tipo fisiográfico y geomorfológico (Mapa 1). Sin embargo, esta diferenciación no basta. Como se señaló en el primer capítulo de este libro, los rasgos físico-geográficos y naturales de una determinada zona no son estáticos y cobran relevancia social en la medida que se han constituido históricamente en un espacio en el cual se desarrollan relaciones y procesos sociales. En este sentido, esta característica está mediada y depende del carácter de dichas relaciones.
- Las diferentes características socioeconómicas presentes en el área afectada. Aquí aparecen tres zonas importantes y bien caracterizadas tanto económica como socialmente: (a) la correspondiente a la economía cafetera de vertiente, que cubriría los municipios de ladera de la cordillera occidental en Antioquia; (b) la correspondiente a la zona de Urabá, con su economía bananera, y (c) la correspondiente a la zona del Atrato Medio, con dos municipios en Antioquia y dos municipios en el Chocó, caracterizados por una economía básicamente extractiva y de supervivencia. Adicionalmente a lo anterior, a estas tres zonas corresponden características sociales y culturales particulares, como se verá más adelante.
- Los impactos directos de los sismos también se presentan diferenciados: por una parte, los efectos directos más intensos se presentan en los municipios del Atrato Medio y, en menor medida, en algunos municipios del Urabá antioqueño. Por otra parte, los efectos menores se dan en los otros municipios del occidente de Antioquia.
- Las características de la organización política y administrativa y la capacidad de gestión de los diversos niveles territoriales permiten incluir otros factores de regionalización,

presentándose diferencias notables entre los departamentos de Chocó y Antioquia en esta materia.

- Finalmente, aunque no constituyen una región en el sentido que se ha definido, el caso de las capitales de los dos departamentos (Quibdó y Medellín) ameritaría un análisis particular.

MAPA 1
PROVINCIAS FISIAGRÁFICAS AFECTADAS POR LOS SISMOS



Características Generales de las Regiones Identificadas

De acuerdo con los criterios anteriormente esbozados, en la zona de impacto de los sismos pueden identificarse claramente tres regiones principales:

- la correspondiente al Urabá antioqueño, que incluye los municipios afectados de Apartadó, Chirogodó, Mutatá (que realmente es un municipio de transición entre el Urabá antioqueño y el Atrato Medio), Turbo, Necoclí, San Juan de Urabá y Carepa;
- la correspondiente a la zona andina occidental del departamento, que incluye los municipios de Dabeiba, Frontino, Buruticá, Abriaquí, Cañasgordas, Giraldo, Peque, Sopetrán, Uramira, Santafé de Antioquia, Caicedo, Ebejico, San Andrés, Andes, Urrao, Betulia y Concordia;
- la correspondiente al Atrato Medio, que incluye los municipios de Riosucio y Bojayá (Chocó) y los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte (Antioquia).

La Región de Urabá

Desde un punto de vista físico la zona de Urabá puede asimilarse a una planicie aluvial conformada por ríos como el León y otras corrientes menores que descienden de la serranía de Abibe, Las Palomas, prolongación norte de la Cordillera Occidental.

Se caracteriza por suelos altamente productivos que actualmente son objeto de explotación intensiva para ganadería, plátano y banano para exportación (agroindustria tecnificada). La región en su mayoría corresponde jurídico-administrativamente al departamento de Antioquia.

El proceso de poblamiento relativamente intensivo de la región se inicia después de la segunda guerra mundial y el modelo de colonización desarrollado no se aparta en sus rasgos principales de los generados en otros sitios del país, aunque cuenta con características particulares que bien pueden dar cuenta de la situación de conflicto permanente de la región. Dentro de este proceso pueden distinguirse dos etapas³⁰:

La primera etapa fue típicamente campesina, compuesta por grupos provenientes de diversas zonas del país, especialmente negros chocoanos, "chilapos" cordobeses (campesinos del departamento de Córdoba, descendientes de los indígenas zenúes), antioqueños y pobladores de la costa atlántica (costeños), y que respondió a diversos factores entre los cuales vale la pena mencionar: por una parte, agotamiento de tierras cultivables aptas para el café; por otra, fenómenos sociales y políticos más generales tales como la presión ejercida por el crecimiento demográfico, lo cual implicaba la ampliación de la frontera agrícola, y la primera violencia política (época que va entre 1948 y 1964), que incitó a mucha gente de diversas regiones ya sea a emigrar a las ciudades o a buscar nuevas tierras en regiones apartadas y "tranquilas".

³⁰ Respecto a los procesos de colonización en el Urabá ver: botero (1990^a y 1990b) y W. Ramírez (1993).

El principal rasgo de esta oleada colonizadora fue su heterogeneidad cultural, su carácter relativamente reciente y el hecho de que se trataba de una zona de selva húmeda tropical, en la cual, especialmente los colonos de origen antioqueño y costeño, tenían que enfrentar un medio ambiente radicalmente diferente al conocido por ellos y que no contaba con redes importantes de caminos o poblados que sustentaran su actividad.

Durante esta etapa, el problema no era la tierra. Esta existía en abundancia y no estaba ocupada por nadie, siendo como era, baldíos pertenecientes a la nación. El colono subsistía mediante la caza y la pesca en tanto tumbaba monte y abría espacio para siembras de pancoger (plátano, yuca, maíz). Su vivienda la construía con materiales naturales de la región, rica en maderas y palmas. Poco a poco se fueron creando poblados y un mínimo de intercambio entre ellos (desarrollo de mercados locales). Los problemas principales que se enfrentaban eran de tipo logístico (comunicaciones) y, después, con el crecimiento de la población en la zona, de servicios básicos.

La instalación de nuevos colonos durante esta etapa se vio favorecida por la existencia de núcleos de pobladores que organizaron redes de solidaridad para recibir a los nuevos migrantes bajo la creencia de que entre más gente llegara a la región y más se poblara esta, los terrenos adquirirían mayor valor y sería posible realizar una serie de obras básicas en común para las cuales no bastaba el esfuerzo individual o de unos pocos.

La segunda etapa, iniciada en los años sesenta tuvo un carácter muy diferente. Se inicia con la llegada a Urabá de la United Fruit Company y el desarrollo del proceso de producción y comercialización del banano en gran escala. Ya no se trataba de establecer un enclave bananero tradicional como el que hasta aproximadamente la misma época había existido en la zona de Santa Marta (departamento del Magdalena), sino más bien de promover el cultivo del banano entre los nacionales, encargándose la United Fruit de su comercialización internacional. Esta situación desató un proceso especulativo en torno a la tierra en Urabá e inició el proceso de desalojo y desplazamiento del colono inicial, campesino, de las tierras mejor situadas.

A partir de la implantación del banano la colonización campesina sería desplazada principalmente a las áreas más apartadas e inhóspitas y la tierra bananera sería desde ese momento propiedad de inversionistas urbanos, provenientes mayormente de Medellín. Correlativamente se presenta un intenso flujo de mano de obra migrante, proveniente de otras regiones del país, especialmente de Antioquia, atraída por las posibilidades de encontrar trabajo como obrero agrícola de las bananeras.

Los asentamientos humanos constituidos a través de este proceso lo hacen de una manera espontánea, en buena parte a lo largo de la carretera que une la región con Medellín, y en condiciones muy precarias. El proceso de urbanización es acelerado en el conjunto de la región y ciertos poblados, como el caso de Apartadó, que pasa de ser una cabecera corregimental con menos de 2.000 habitantes a principios de los años sesenta, a contar en pocos años con más de 50.000 habitantes (actualmente cuenta con 100.000 aproximadamente, en su casco urbano).

El proceso de asentamiento y de conformación de los núcleos urbanos, así como de desarrollo de la economía bananera y ganadera de la región se hace sin el acompañamiento del Estado. Esta

ausencia del Estado en sus funciones tradicionales de inversión en infraestructura física y social, justicia, arbitramento de conflictos, seguridad, etc., lleva a dos situaciones críticas paralelas: por una parte, al desarrollo de movimientos sociales fuertes, reivindicando especialmente servicios públicos y vivienda digna, y por otra, a la agudización de los conflictos latentes y a la confrontación directa entre sectores antagónicos, sin la mediación o la intervención de alguien distinto a las partes en conflicto. Adicionalmente, y como parte del desarrollo de movimientos sociales, los trabajadores bananeros se organizan en sindicatos con muy alta capacidad de movilización y de confrontación con el patronato bananero.

La existencia del movimiento guerrillero se remonta a principios de la década de los sesenta, con presencia especialmente en las zonas de colonización más alejadas e inhóspitas, dentro del fenómeno que algunos autores colombianos han llamado la "colonización armada". Sin embargo, en un primer período su presencia era poco preocupante y, en general, no tenía mayor influencia en la zona bananera.

A partir de 1980 y del cambio de estrategia de algunas de estas organizaciones (en especial del EPL, Ejército Popular de Liberación), la acción política de la guerrilla se orienta más hacia la zona bananera y a ganar a su causa al obrero agrícola. Esto da lugar a un enfrentamiento violento y abierto entre el EPL y las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), en el episodio denominado la "guerra sindical del Urabá", y a las profundas rencillas aún subsistentes entre ellos. La reciente masacre del barrio La Chinita de Apartadó, en que las FARC asesinaron a 35 personas, en su mayoría simpatizantes del movimiento Esperanza, Paz y Libertad, nombre que adoptó el EPL luego de su desmovilización en 1991, es una muestra de ello.

Este complejo panorama de la situación del Urabá, que combina una amplia tradición del movimiento sindical y popular en lucha por sus reivindicaciones básicas (vivienda, servicios públicos, salarios, especialmente) con los enfrentamientos entre diversas fuerzas relativamente identificadas (colonos antiguos desplazados con colonos nuevos, obreros agrícolas con el patronato bananero, movimiento guerrillero contra movimiento guerrillero, presencia de paramilitares y situación de militarización permanente de la zona por el Estado), ha hecho del Urabá una de las zonas más violentas del país.

El desarrollo económico evidente de la región, con presencia de un producto de exportación importante para el país y especialmente para el Departamento de Antioquia (aproximadamente 20.000 hectáreas sembradas, con unos 12.000 trabajadores directos y unos 20.000 indirectos, con exportaciones que representan el 80% de las exportaciones de banano del país y el 50% de las exportaciones menores del Departamento de Antioquia), ha estado acompañado de la generación de condiciones de vida precarias para los pobladores, de la generalización de la pobreza en amplios sectores, especialmente en los cuatro municipios más urbanizados de la región (Apartadó, Turbo, Chigorodó y Carepa), lo cual se convierte en el telón de fondo de la situación de crisis social y política y de los conflictos armados y violentos que allí se presentan.

El resultado de este proceso ha redundado en el desarrollo eficiente de un producto legal de exportación (a diferencia de otras zonas del país donde ha primado la coca, por ejemplo), paralelo al cual el Estado no desarrolló un proceso de acompañamiento (a partir de construcción de

infraestructura y arbitramento de conflictos), hecho que ha generado diversos factores de violencia que van desde el enfrentamiento patronos-obreros hasta el enfrentamiento entre contrapoderes y parapoderes y el manejo del orden público.

En estas condiciones, los efectos de los sismos de 1992 son sólo un factor que se agrega a la situación de violencia social en la zona y constituye un problema con un peso específico menor, en comparación con todos aquellos otros enunciados en este recuento.

De acuerdo con las evaluaciones adelantadas, en los municipios de San Juan, Necoclí, San Pedro y Turbo se presentaron daños leves, en los de Apartadó, Carepa y Chigorodó se presentaron daños moderados y sólo en el municipio de Mutatá se presentaron daños severos. La región no tuvo pérdidas productivas importantes (no fueron mayormente afectadas las plantaciones de banano). Los daños, en los casos moderados y severos, se hicieron sentir básicamente sobre la vivienda y la infraestructura, incluyendo la vía que une al Urabá con Medellín.

El municipio de Mutatá (el único de la región que sufrió daños severos) es lo que se puede considerar, desde el punto de vista económico y social, como un municipio de transición entre el Urabá y el Atrato Medio, reuniendo características de las dos regiones.

La región Andina del Occidente de Antioquia

Está conformada por rocas antiguas, tanto ígneas como metamórficas y sedimentarias en relieves abruptos que corresponden a masas cordilleranas denominadas occidental y central, separadas por un valle interandino correspondiente al río Cauca.

Presenta abundantes procesos erosivos y formaciones geológicas superficiales diversas que le imprimen características particulares a las sub-regiones en que puede dividirse de acuerdo a criterios de pendiente, erosión y materiales constitutivos.

El área afectada por el fenómeno sísmico está dedicada básicamente a prácticas de explotación agropecuaria de ladera, con el minifundio como forma de propiedad predominante y poca especialización, con excepción de algunas áreas dedicadas al café y cultivo de frutales.

Las actividades agropecuarias, en particular la apertura de nuevas tierras dentro de procesos de colonización y la expansión de la frontera agrícola hacia el occidente de Antioquia y, en menor medida, la actividad minera, sobre todo la explotación del oro, conllevaron al crecimiento y consolidación de pequeños caseríos e importantes concentraciones en varios municipios de la zona andina en el occidente antioqueño. La caficultura ha sido un motor importante en este proceso.

La construcción de la carretera al mar en la década de los cuarenta y su correspondiente red de vías auxiliares se convirtió en arteria de acceso vital para Antioquia y conectó a Medellín con las zonas cafeteras y ganaderas del occidente y sudoeste antioqueño (Betulia, Concordia, Urrao) y zonas mineras, bananeras y madereras (Frontino, Cañasgordas y todo el Urabá) que apenas estaban en proceso de crecimiento.

En la región del occidente antioqueño se sintió con gran fuerza la violencia política que sacudió al país a partir de los años cincuenta, convirtiendo regiones predominantemente rurales en concentraciones urbanas de diversas jerarquías con un gran movimiento demográfico.

El resultado de estas condiciones del entorno físico, la actividad productiva, las obras de infraestructura y los conflictos sociales que se sintieron en la región andina al occidente de Antioquia permitió el desarrollo de centros poblados con diversas jerarquías urbanas: Medellín, como capital del departamento y con casi 2 millones de habitantes; municipios como Dabeiba, Frontino, Andes y Urrao como centros sub-regionales, con poblaciones urbanas entre 20.000 y 40.000 habitantes urbanos, y otras concentraciones de menor jerarquía conforman el escenario de los 18 municipios afectados de manera diferencial en la zona andina por los fenómenos sísmicos de octubre de 1992.

Desde el punto de vista de la sub-regionalización administrativa que maneja el Departamento de Antioquia, en lo que llamamos el Occidente Antioqueño se incluyen dos regiones relativamente semejantes: el occidente propiamente dicho y el sudoeste.

De los 18 municipios afectados en esta región, de los tres que limitan con el Atrato Medio dos sufrieron daños moderados (Dabeiba y Frontino), mientras que uno sufrió daños severos (Urrao). De los otros quince, todos menos uno (Cañasgordas, con daño moderado) fueron clasificados en las evaluaciones como con daños leves.

La Región del Atrato Medio

El Atrato Medio hace parte del llamado Chocó Biogeográfico, el cual incluye una área enmarcada entre el litoral Pacífico colombiano (aproximadamente 1.300 km. de costa) y las crestas de la cordillera occidental, incluyendo las serranías del Baudó y del Darién, las cuencas de los ríos Atrato y San Juan y las zonas de las cuencas altas de los ríos Sinú y San Jorge (Departamentos de Antioquia y Córdoba). Cubre un área cercana a los 71.000 Km. cuadrados (6,2% del territorio nacional), de los cuales aproximadamente las tres cuartas partes están cubiertas por bosque tropical.

Desde un punto de vista natural, el Chocó Biogeográfico se caracteriza por ser una de las regiones del mundo con mayor grado de biodiversidad y excepcionalmente rica en especies endémicas. Esto es favorecido por su ubicación en la zona de transición entre norte y sur América, por la rápida transición de zonas de vida entre ecosistemas litorales hasta formaciones subandinas y andinas y por la confluencia de diversos factores climáticos, físicos y biológicos (niveles de precipitación entre los más altos del mundo, presencia abundante de agua bajo forma de ríos, quebradas, ciénagas y pantanos, la cordillera como factor de protección y aislamiento, entre otros).

Su contexto socioeconómico general está caracterizado por la existencia de una población escasa y dispersa, actividades económicas básicamente extractivas, comunicaciones por vía fluvial y un alto porcentaje de necesidades insatisfechas.

Aproximadamente el 40% de una población cercana a los 900.000 habitantes está concentrada en cuatro centros urbanos importantes (Buenaventura, Tumaco, Quibdó e Istmina), mientras el 60% habita en pequeños poblados dispersos ubicados especialmente a lo largo de los ríos principales. Cerca del 90% de la población es negra, un 6% indígena y el resto mestiza.

Si se excluyen Buenaventura y Quibdó, la actividad económica general se caracteriza principalmente por su naturaleza extractiva (minería, maderas, pesca) y de agricultura de subsistencia. La explotación minera y forestal que orientó el poblamiento de la región desde la época de la conquista fue realizada artesanalmente, por poblaciones de origen negro principalmente, en el marco de una economía mixta que respondía a los ciclos de la oferta natural (pesca en época de subienda, agricultura de subsistencia en las vegas de los ríos en períodos secos, tala de árboles, caza y "mazamorreo de oro").

La población negra, libertos descendientes de esclavos negros huidos y refugiados en la selva (cimarrones), provenientes generalmente del Cauca o de Antioquia y en parte de la costa atlántica, fueron poblando poco a poco la región en los últimos tres siglos, siguiendo los cursos de los ríos y los yacimientos auríferos y desplazando a las comunidades indígenas originales a zonas más aisladas, especialmente hacia las cabeceras de los ríos principales y de sus afluentes.

La dependencia de un medio natural selvático, común a la mayoría de grupos asentados en el Pacífico, como hábitat, como fuente única de recursos y abastecimiento y como eje de la organización social, produjo una cultura estrechamente ligada al bosque y a la explotación minera artesanal, a la vez que generó un fuerte sentimiento de pertenencia a sus territorios. El conjunto de estos factores se han visto reforzados por el aislamiento de la zona en su conjunto (ausencia de vías de comunicación tipo carreteras, comunicación básicamente fluvial) y por el poco interés que hasta hace poco tiempo se manifestó por la región tanto desde el punto de vista de la población "andina" en general como del Estado.

Las condiciones de vida, medidas en términos convencionales, son probablemente las peores del país. Teniendo en cuenta los indicadores de pobreza (vivienda, servicios básicos de energía, agua potable y disposición de excretas, niveles de educación e ingresos) que maneja el DANE (Departamento Nacional de Estadística), el 80% de la población tiene sus necesidades básicas insatisfechas (carencias en uno o dos de los indicadores) y el 60% está en la pobreza absoluta (carencias en tres o más de los indicadores). Cerca del 37% de la población es analfabeta, una de las tasas más altas del país.

Aunque desde hace muchos años se ha venido hablando esporádicamente de grandes proyectos en el Chocó (el canal interoceánico Atrato-Truandó, por ejemplo), sólo hasta épocas recientes ha cobrado realmente una gran importancia: por una parte, como ventana a la cuenca del Pacífico y la posibilidad de montar toda una infraestructura para el comercio internacional (puerto alterno a Buenaventura y vías de comunicación entre el interior, especialmente Antioquia y el Viejo Caldas, y el nuevo puerto), y por otra, desde el punto de vista ambiental, dado su alto grado de biodiversidad prácticamente inexplorada y la importancia que ha nivel mundial tanto política como económicamente ha tomado el tema.

Esta importancia creciente de la región se ha expresado, particularmente, en la formulación y desarrollo de planes específicos para ella, dentro de los cuales se destacan dos: Plaidecop (Plan Integral de Desarrollo de la Costa Pacífica), diseñado en la primera mitad de la década de los ochenta y que trabajó especialmente en la costa pacífica desde Nariño hasta el Chocó, y el Plan Pacífico, actualmente en ejecución, que incluye programas y proyectos de mejoramiento de las condiciones de vida de la población, programas macro de desarrollo de infraestructura y producción, y programas relacionados con la protección ambiental y la explotación productiva de la biodiversidad.

A pesar de esto, la presencia del Estado ha sido sumamente débil. El departamento del Chocó, que cubre un poco más de la mitad del Chocó Biogeográfico y al cual pertenecen tres de los municipios afectados por el sismo (Riosucio, Bojayá y Quibdó), es no sólo el departamento más pobre del país, mirado desde el punto de vista de indicadores de pobreza, sino el de más bajo nivel de gestión institucional local y regional y con poca presencia del Estado Central.

En lo que corresponde a otras zonas del Pacífico, incluyendo Buenaventura, pese a que este municipio constituye un caso especial por ser el principal puerto del país, han estado tan o más abandonadas por el Estado, tanto en su expresión regional (departamental), e incluso local, como nacional.

En estas condiciones generales se enmarca la zona específica del Atrato Medio. La planicie del Atrato se extiende desde el sur de Quibdó hasta el Golfo de Urabá, alcanzando más de 80 km. de ancho en algunos lugares.

Se caracteriza por un relieve plano, bajo y pantanoso. Incluye dos zonas importantes, una de pantanos permanentes o aluviones bajos con escasa cobertura vegetal y que por su susceptibilidad a las inundaciones periódicas es poco explotada, y otra de aluviones ligeramente levantados que forman gran parte de las orillas de los ríos actuales, las cuales facilitan el drenaje y, por lo tanto, la ubicación de asentamientos humanos y prácticas agrícolas estacionales.

Posee una cobertura predominante y característica de bosques húmedos tropicales. Como procesos naturales se aprecian la dinámica fluvial con socavación de orillas localizada, depósito de sedimentos finos así como inundaciones periódicas lentas de las tierras bajas.

La explotación económica es básicamente de tipo extractivo: maderas finas y duras que comercializan los campesinos a grandes empresas madereras concesionarias de terrenos con autorización del Estado, así como algunas prácticas agrícolas en las orillas altas, principalmente de plátano, maíz, arroz y yuca, destinadas al autoconsumo, con muy pocos excedentes comercializables, con excepción del arroz y del plátano. La pesca artesanal y, en el caso de los indígenas, la caza, se constituyen en actividades de subsistencia.

En la actualidad algunas zonas de esta región están siendo afectadas por procesos de colonización reciente con generación de conflictos interétnicos: chilapos, negros chochoanos, indios e inmigrantes paisas (colonos tradicionales antioqueños), generando una trama compleja de relaciones sociales y factores de violencia interna que no repercuten en el concierto nacional.

Los ríos Sucio y Jiguamiandó constituyen un frente de penetración de colonos paisas, el río Atrato, aguas arriba, el frente de penetración de chilapos, y el río Atrato, aguas abajo desde Quibdó, el frente de entrada de los negros chocoanos, frente de entrada ancestral, desde hace más de 200 años, a diferencia de los otros dos.

Los indígenas, pobladores tradicionales de la zona, están siendo desplazados progresivamente hacia la cabecera de los ríos de montaña, afluentes del Atrato, a pesar de la existencia legal de algunos resguardos que les permiten la propiedad colectiva sobre la tierra.

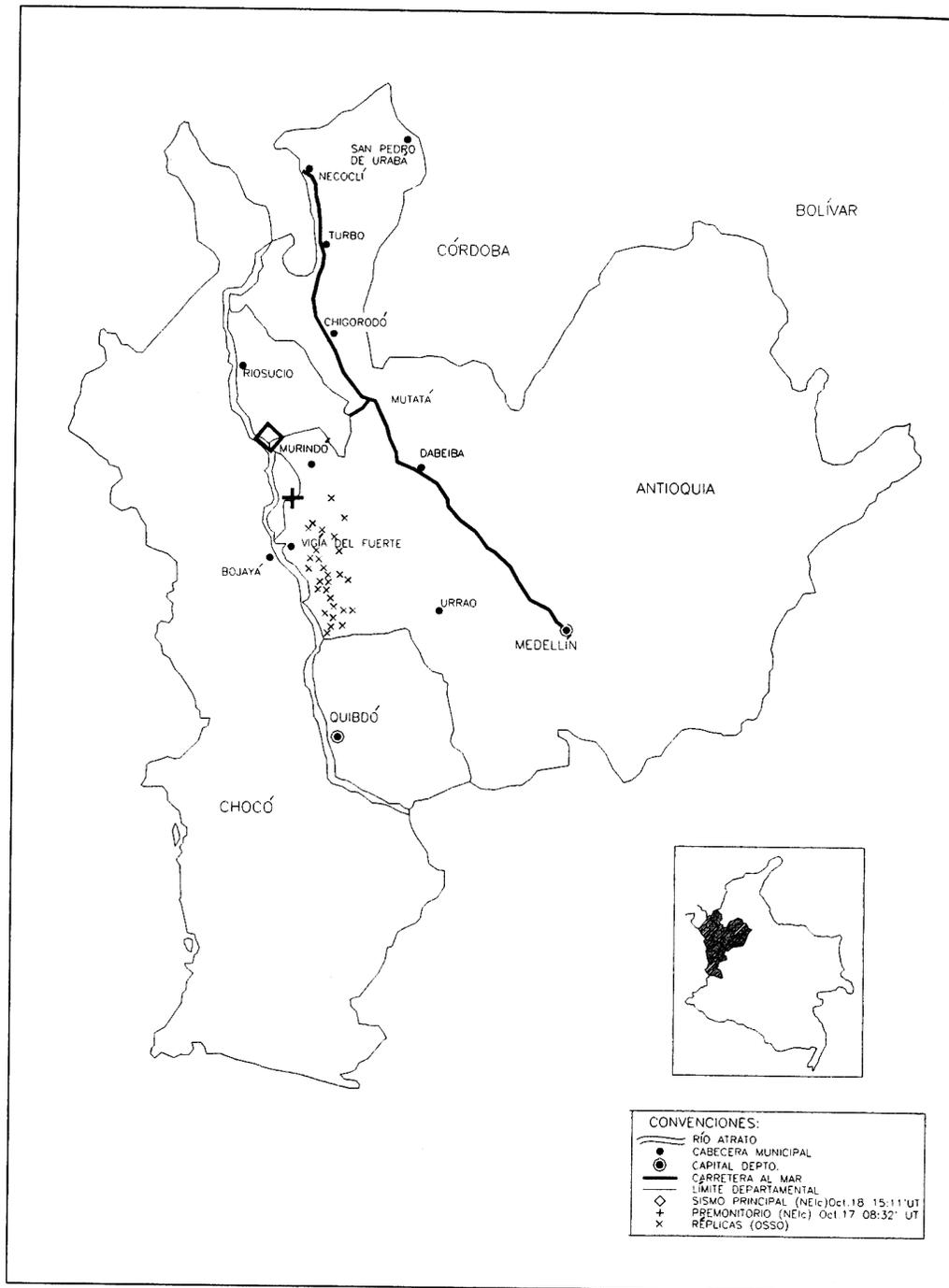
De los cuatro municipios que componen la región del Atrato Medio, tres (Murindó, en el departamento de Antioquia, destruido completamente en su caso urbano, y Riosucio y Bojayá, en el departamento del Chocó) sufrieron daños severos y uno (Vigía del Fuerte, en Antioquia) daños moderados.

Es la región donde el impacto ambiental fue más notorio y en donde las condiciones de vida de sectores de la población, por ejemplo, las comunidades indígenas, fueron notoriamente afectadas tanto por los efectos directos de los sismos sobre su vivienda e infraestructura como por el impacto ambiental en la posibilidad de vivir en sus acostumbrados territorios y de sus actividades productivas tradicionales.

Impacto General de los Sismos

Los sismos del 17 y 18 de octubre de 1992 con intensidades de 6,6 y 7,2 grados en la escala de Richter, respectivamente, (Mapa 2) afectaron a una amplia zona del noroccidente colombiano y fueron sentidos, especialmente el segundo, en casi todo el país. Este último fue seguido por una serie de réplicas algunas de las cuales alcanzaron magnitudes superiores a 5.0.

MAPA 2
LOCALIZACIÓN PRELIMINAR DE SISMOS Y RÉPLICAS



La zona del Atrato Medio, donde ocurrieron y tuvieron su epicentro, está clasificada como de alto riesgo sísmico, aunque todas las fuentes técnicas coinciden en afirmar que es una de las regiones sismotectónicas menos comprendida del globo debido a su complejidad geológica, a las grandes dificultades de acceso y a lo incipiente de los programas de evaluación técnica y científica de este tipo de fenómenos en el país.

Aunque el país ha venido desarrollando instrumentos para el monitoreo de la amenaza sísmica (el Instituto Geofísico de los Andes cuenta con varias décadas de funcionamiento, el Observatorio Sismológico del Suroccidente (OSSO) opera desde mediados de la década de los ochenta en el montaje y desarrollo de una red regional para el suroccidente), sólo en años recientes se ha venido manifestando una clara voluntad política de dotarlo con los instrumentos necesarios en este campo (Proyecto de una Red Sismológica Nacional, actualmente en proceso de montaje), en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Adicionalmente, el conocimiento y el análisis histórico de desastres sísmicos en la zona es prácticamente inexistente. Aunque se cuenta hasta 1972 (Ramírez 1975) con el registro de 13 eventos que pueden asociarse a actividad sísmica en la zona, siendo probablemente los más importantes el del 8 de marzo de 1883 y el de diciembre de 1903, la documentación histórica es bastante pobre y, en general, no se ha desarrollado investigación al respecto.

Sondeos parciales realizados con pobladores y autoridades de los tres municipios del departamento del Chocó afectados (Quibdó, Riosucio y Bojayá) permiten pensar que en la memoria colectiva no existen rastros de eventos de similares características e intensidad como los presentados en octubre de 1992. La ausencia de estudio y conocimiento tanto sobre las características sísmicas de la zona como sobre los sismos históricos ocurridos en ella y sobre el comportamiento de la población al respecto, es un primer elemento que muestra la vulnerabilidad de la zona afectada a este tipo de eventos.

En términos generales puede hablarse entonces, a nivel de los pobladores y de las autoridades locales, regionales e incluso nacionales, de un desconocimiento relativo de la amenaza y, por consiguiente, de la sorpresa que generaron los eventos y de la ausencia de experiencia local de las comunidades afectadas al respecto de su gestión.

Un desastre afecta en general las condiciones normales de existencia de una comunidad o sociedad pero el impacto de un evento y los daños por él causados pueden mirarse desde diferentes ópticas. Lo más evidente tiene que ver con sus impactos directos e inmediatos, en términos de muertos, heridos y pérdidas materiales en lo que se refiere a edificaciones e infraestructura física y medios y condiciones de producción y con lo que estas pérdidas implican desde el punto de vista de la vida "normal" de las comunidades. En este sentido, el acceso a una serie de bienes (alimentación y vivienda, por ejemplo) y servicios básicos (agua, energía, salud, educación, etc.), son elementos contemplados en la mayor parte de evaluaciones de daños que se realizan.

El tipo general de evaluaciones que se realizan tiende a ser puntual y a realizarse a escala de cada uno de los asentamientos (poblados, aldeas, pueblos y ciudades). La inclusión de una evaluación

de los efectos del evento sobre el medio natural (efectos ambientales) amplía el espacio de análisis y, por consiguiente la dimensión en que debe realizarse la evaluación. Incluye ya un factor territorial adicional que permite empezar a plantearse el problema del impacto sobre una o varias regiones. Las evaluaciones realizadas por el Sistema Nacional en el caso de los sismos del Atrato Medio llegan hasta este nivel del análisis.

Aunque implícitamente contemplado en algunos casos (indígenas, por ejemplo), el impacto de los sismos sobre las condiciones más generales de vida (relaciones sociales) y sobre los procesos sociales en marcha en las distintas regiones no ha sido considerado aún como elemento importante de la evaluación de los daños o del análisis de los impactos.

Efectos sobre el Ambiente

El efecto de los sismos sobre el medio natural fue notorio, tanto en términos de eventos de orden secundario generados por ellos (deslizamientos, taponamientos de ríos, avalanchas e inundaciones) como en términos de afectación de un territorio propio de diversas comunidades y de su relativa inutilización para el mantenimiento y reproducción de las mismas. Vale la pena destacar aquí los efectos del sismo sobre los bosques. Dichos efectos, que en este tipo de eventos siempre han aparecido como poco típicos, se presentan en este caso como altamente significativos.

Tradicionalmente se han correlacionado los sismos más con pérdida de infraestructura urbana y vivienda, elementos medibles económicamente que con las pérdidas ambientales que ellos pueden generar y con el impacto de la afectación ambiental sobre las condiciones de vida de determinado tipo de comunidades. En el caso que nos ocupa, un impacto importante sobre la región del Atrato Medio y de la vertiente occidental de la Cordillera Occidental ha sido el que se dio en zonas de bosque natural.

Aunque dicho tipo de efectos han sido relativamente poco estudiados, se han presentado también en otros casos como Limón y Alto Mayo y la frontera colombo-panameña, en zonas de alta biodiversidad y en la que en general habitan comunidades indígenas. El arrasamiento de amplias zonas de bosque natural y la evaluación de dicho impacto cobran, al menos en estas zonas, una gran importancia.

Aunque los daños ocasionados en el medio natural son de difícil evaluación, entre otras razones por falta de información y conocimiento sobre muchas de las zonas afectadas, una visión general de dichos impactos se presenta a continuación.

Sobre las cuencas hidrográficas de los ríos Coredó y Murindó (parte alta), Jiguamiandó (alto), Amparradó y Sucio (parte media), se presentaron deslizamientos superficiales que cubren entre el 5% y el 40% del área. Puntualmente se observan áreas con una afectación mayor del 80% (Mapas 3 y 4). Desde el río Arquía al suroccidente de Antioquia hasta Chigorodó en el Urabá antioqueño, sobre el flanco occidental de la Cordillera Occidental y la Serranía de Abibe, se presentaron deslizamientos puntuales mayores y deslizamientos pequeños aislados o concentrados sobre colinas abruptas de bajo relieve (Mapa 5).

Los efectos de los deslizamientos inducidos por los sismos son: destrucción de cobertura boscosa en una zona de gran diversidad biológica, destrucción y arrasamiento del suelo agrícola, aporte masivo de sedimentos a los drenajes con problemas colaterales para su aprovechamiento para abastos y transporte fluvial, represamientos temporales, cambios en el régimen hidrológico y obstrucción de drenajes con troncos y empalizadas en los ríos navegables con grave obstáculo para la navegación fluvial: río Murindó, río Sucio, río Jiguamiandó y río Atrato, como drenajes mayores (Mapa 6).

Además de estos problemas de transporte fluvial, en las partes altas y medias de las diversas cuencas se vieron afectadas en sus medios de subsistencia (caza y pesca) múltiples comunidades, especialmente indígenas, las cuales tuvieron que emigrar de su territorio y localizarse al menos provisionalmente en otras zonas.

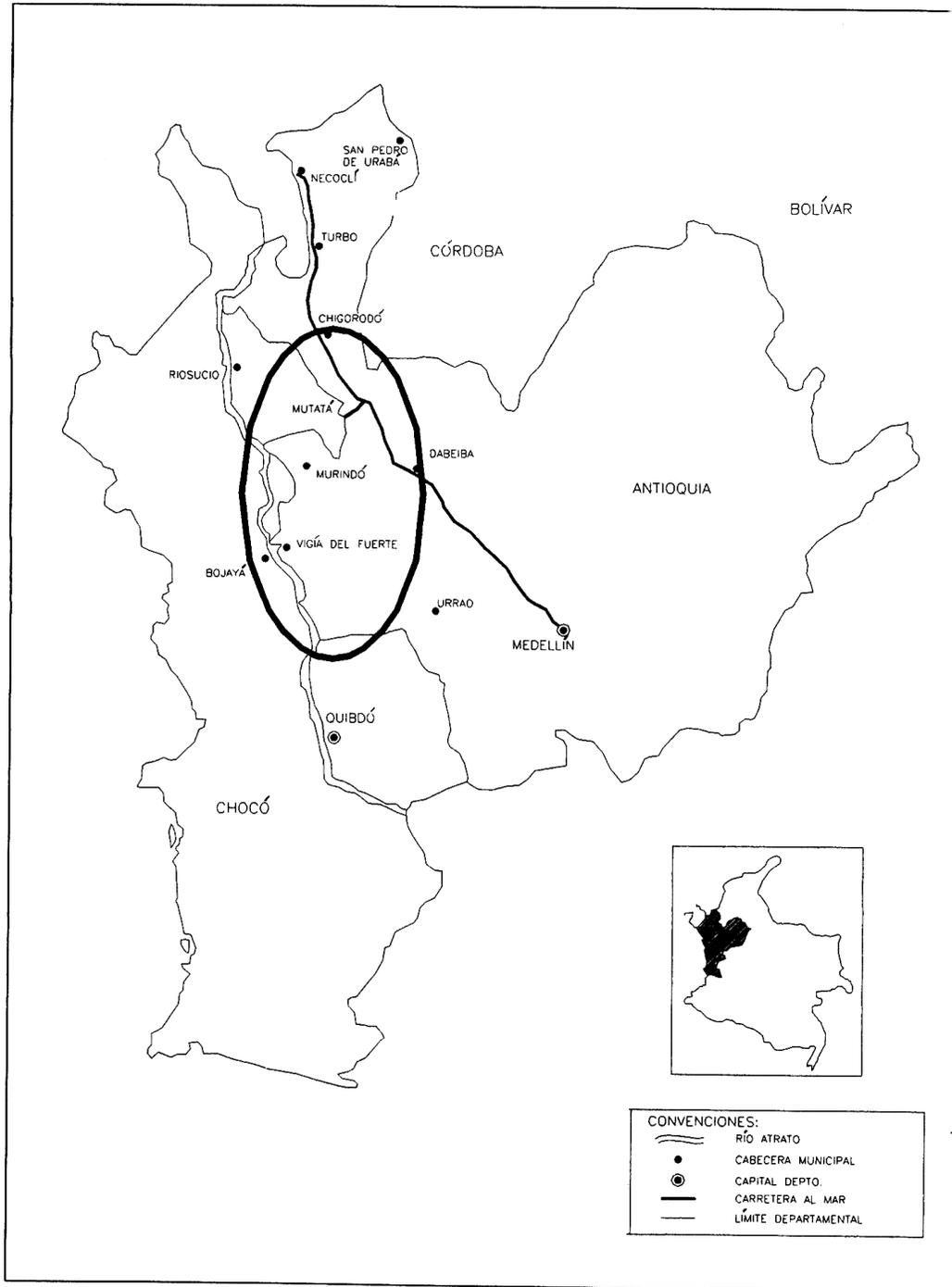
Además de la destrucción por movimientos de masa de la cobertura vegetal y del suelo de soporte en las áreas boscosas de Antioquia y Chocó, los suelos limosos recientes (no consolidados y saturados) ubicados en las márgenes de los ríos principalmente el Atrato, Murindó y Sucio y otros suelos de planicies en el Urabá antioqueño sufrieron procesos de licuación debido a la vibración sísmica.

Este fenómeno se ha identificado desde el río Arquía y su confluencia con el Atrato en el sur, población de Vegaéz, hasta Currulao y Turbo en el Golfo de Urabá (Mapa 7). En las márgenes de los ríos, las zonas afectadas por licuación de suelos, marcada por grietas abiertas y eventualmente escalonadas, varían en fajas paralelas a los cauces desde pocos metros al sur y norte del epicentro (casero Opogadó) hasta un centenar de metros en Murindó.

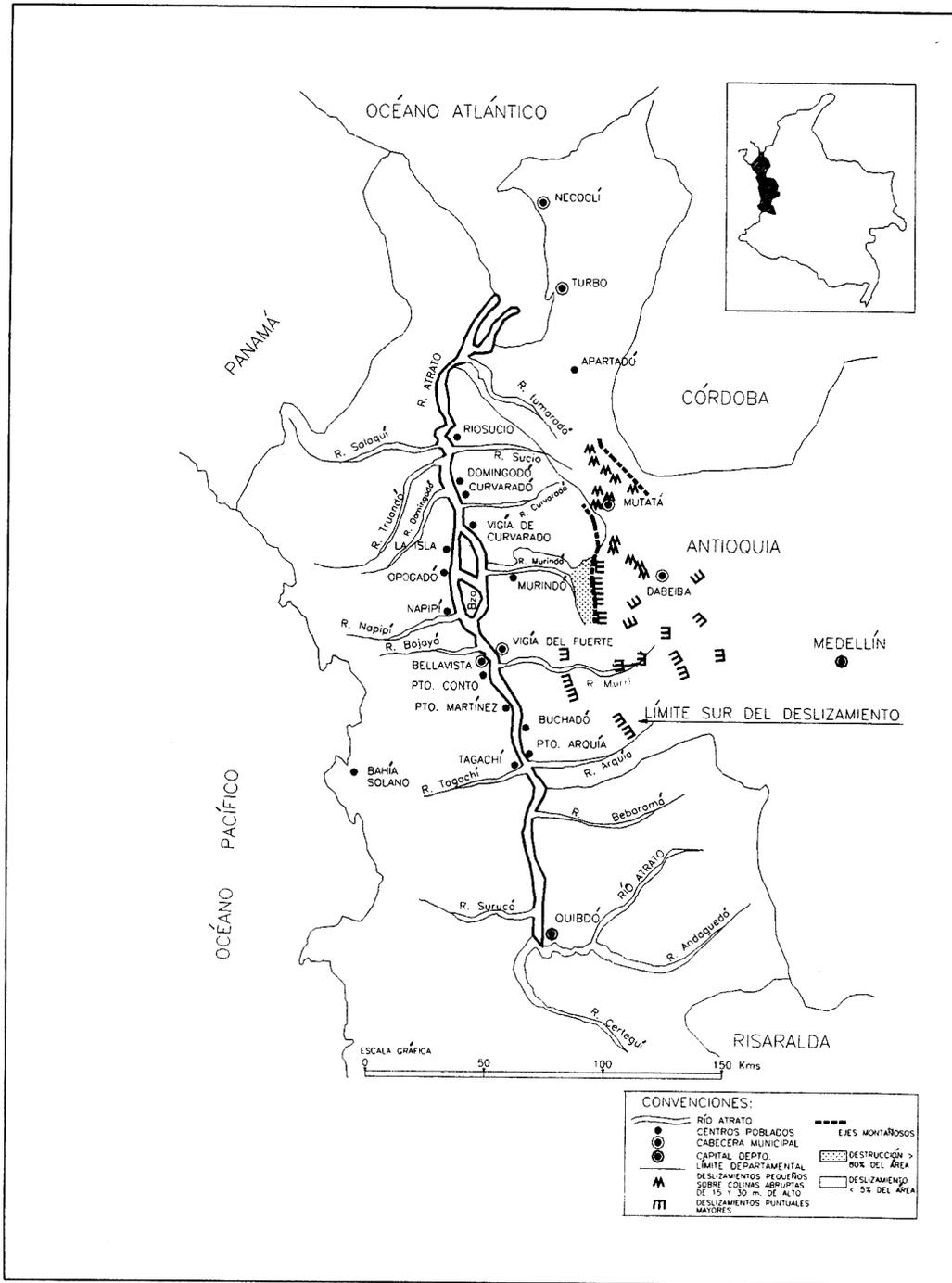
El efecto principal de la licuación, marcado por el agrietamiento, es la generación de asentamientos diferenciales y pérdida de la capacidad de soporte del suelo: esto se refleja en basculamientos y eventual colapso de estructuras con confinamiento y refuerzo deficiente. Otro efecto colateral de la licuación es la socavación y erosión de orillas agrietadas en los ríos.

Los suelos blandos en zonas de ciénagas sufrieron procesos de deformación por la vibración, que también afectaron estructuras que soportaban. Este caso se hizo evidente en Quibdó y en las cabeceras urbanas de Bojayá y Riosucio, donde una serie de viviendas sufrieron asentamientos grandes y desplazamientos en suelos pantanosos.

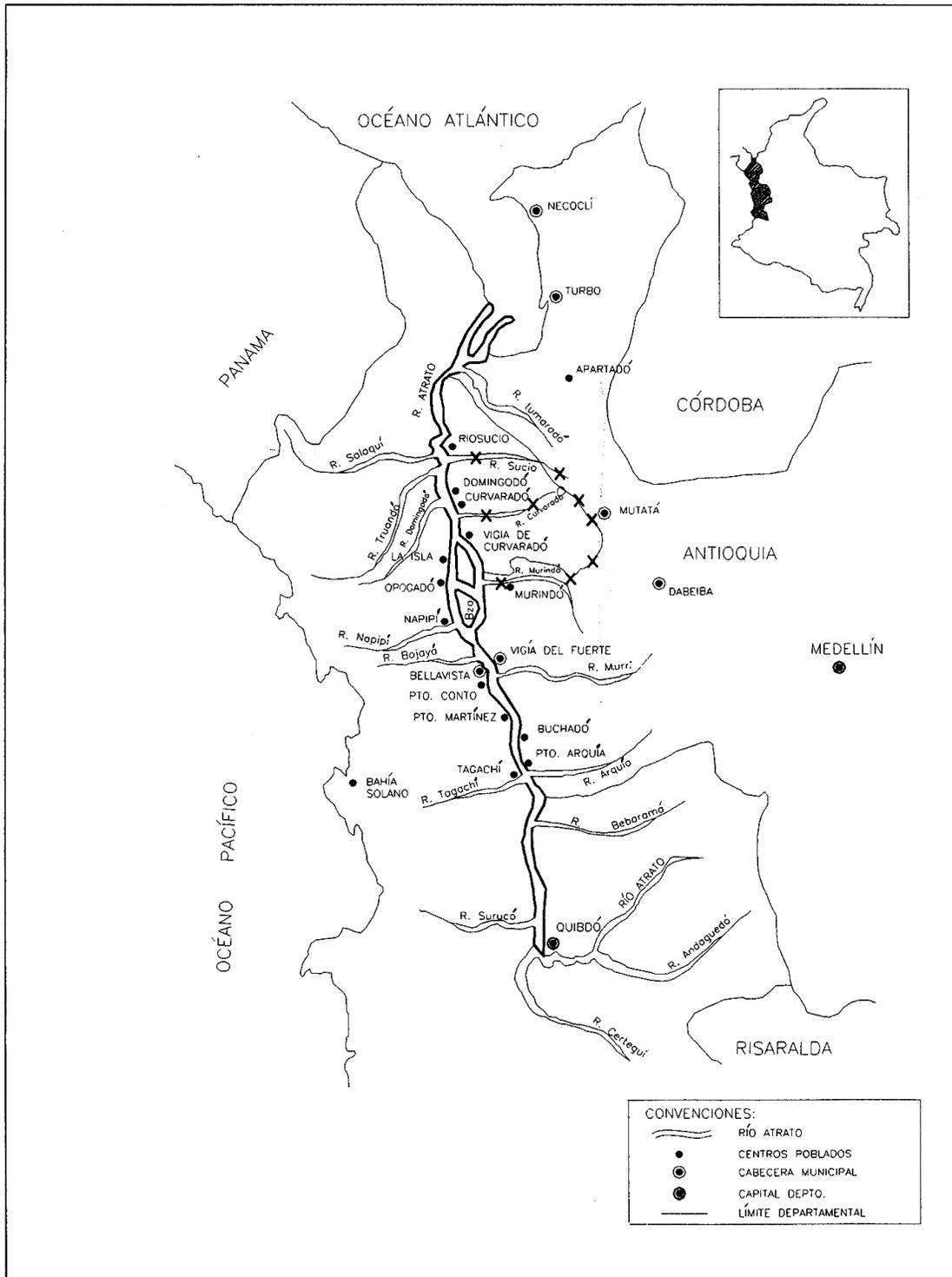
MAPA 3
ÁREA AFECTADA POR MOVIMIENTOS DE MASA DIVERSOS



MAPA 5
MAPA DE DESLIZAMIENTOS EN LA REGIÓN EPICENTRAL

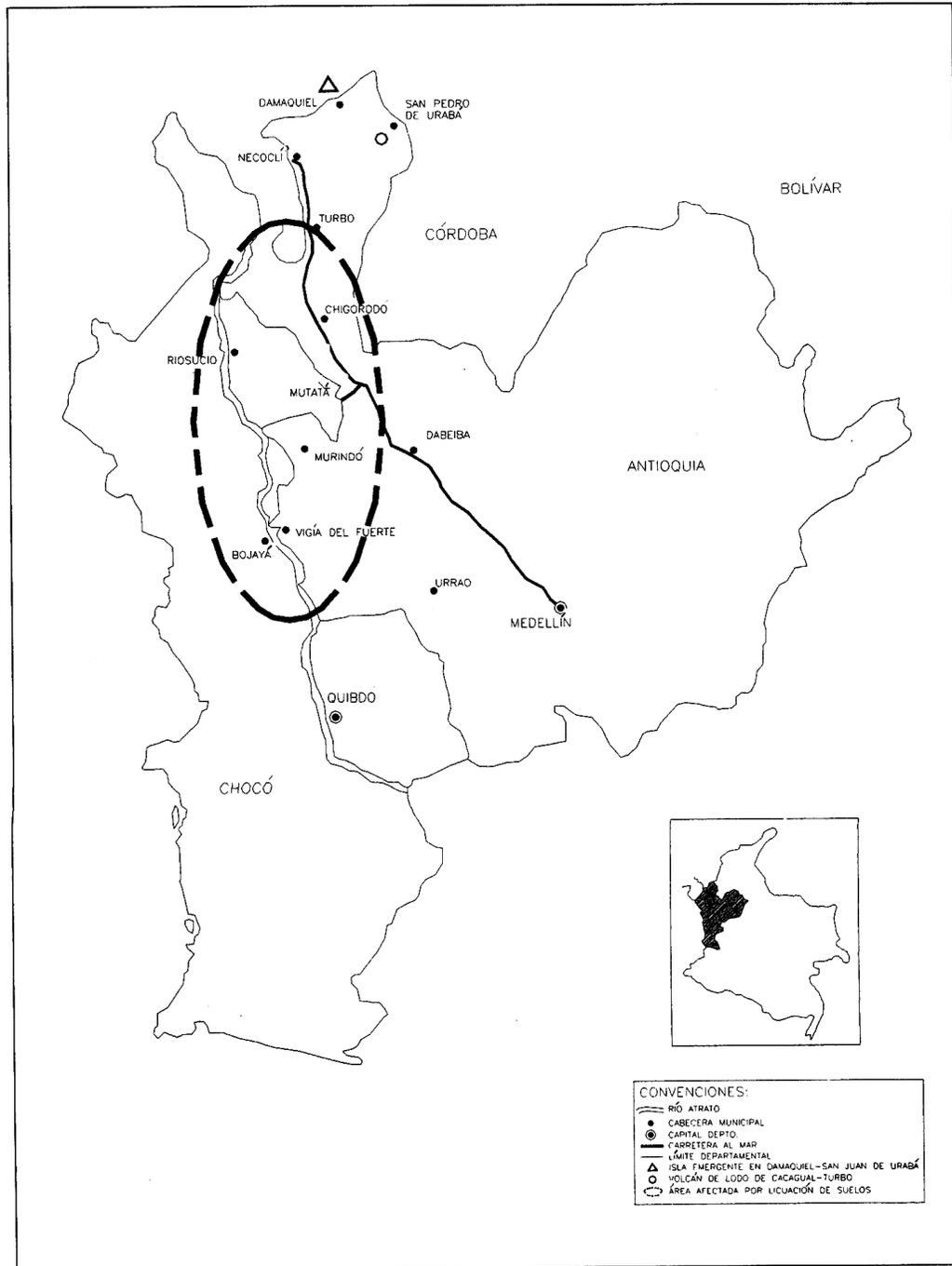


MAPA 6
SITIOS CON PROBLEMAS DE TAPONAMIENTO DE CAÑOS Y RÍOS POR PALIZADAS

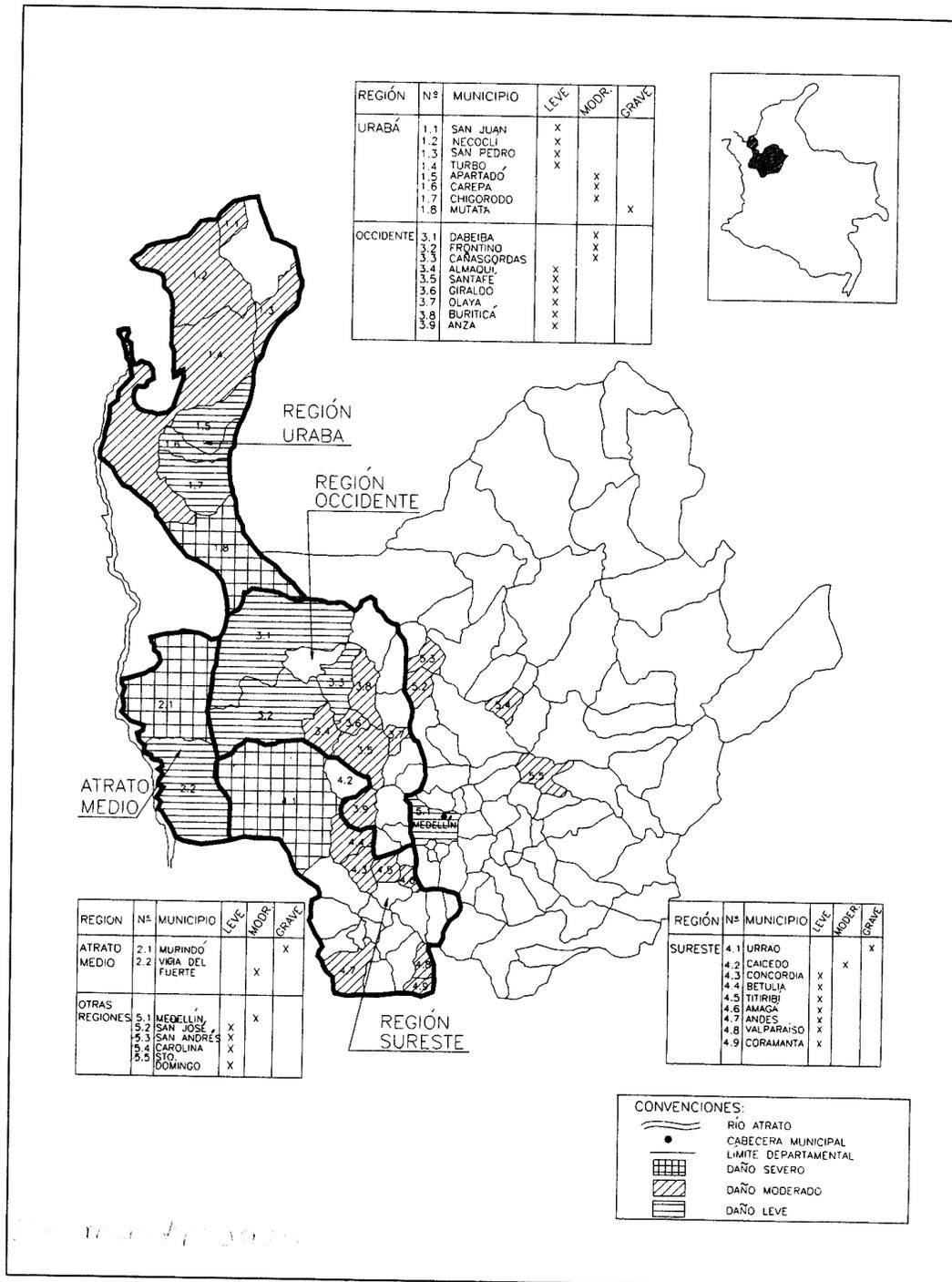


Adicionalmente, se presentaron dos fenómenos relacionados con los sismos o provocados por ellos (Mapa 8). El primero fue la erupción de un volcán de lodo en la vereda Cacahual del municipio de Turbo. La emisión súbita de lodo y gases por efecto de la liberación de presiones ocasionada por el sismo y la explosión de los gases afectaron a unos potreros e incineraron cinco casas de madera y techo de palma ubicadas a pocas decenas de metros de la boca del volcán. Algunos pobladores fueron sepultados por el lodo y otros fueron quemados gravemente con la explosión subsiguiente. El segundo fue la emergencia de una isla, a unos cien metros de la costa, frente al corregimiento de Damaquiel, en San Juan de Urabá.

MAPA 7
OTROS FENÓMENOS INDUCIDOS POR EL SISMO



MAPA 8
MUNICIPIOS AFECTADOS EN ANTIOQUIA



Efectos sobre Asentamientos Humanos

Los sismos de octubre de 1992 produjeron daños y destrozos sobre una serie de asentamientos humanos de diverso orden y tamaño: desde la segunda ciudad del país, Medellín, en la cual fue particularmente afectada la infraestructura educativa de la ciudad, hasta pequeños corregimientos y caseríos rurales ubicados a lo largo de los ríos del Chocó, en el Atrato Medio.

Estos efectos fueron principalmente sobre las viviendas y otro tipo de construcciones (escuelas, puestos de salud, edificaciones institucionales) y sobre aspectos importantes de la infraestructura de servicios y de transporte (taponamiento de ríos y daños en algunas de las carreteras de comunicación entre Medellín y el Urabá antioqueño). A continuación se presenta una síntesis de dicha afectación y de los costos aproximados calculados para su recuperación.

Para efectos de valorar los niveles de afectación de una manera cualitativa se ha propuesto una escala que define tres niveles de afectación por municipios:

- **afectación leve**, que corresponde a municipios que sólo fueron afectados en pocas construcciones aisladas, sin daño apreciable en su conjunto;
- **afectación moderada o media**, que a corresponde municipios que fueron afectados en su infraestructura o donde se deterioraron construcciones que limitan el funcionamiento normal de los centros poblados; y,
- **afectación grave**, que corresponde a municipios que se vieron severamente afectados en viviendas, construcciones e infraestructura y cuyo funcionamiento normal, por esta causa, se vio gravemente modificado y comprometido.

Daños en Medellín

Medellín fue afectada de manera leve a moderada por los sismos. Estos produjeron deterioro en 243 inmuebles privados (establecimientos comerciales, iglesias, teatros y residencias) de los cuales 25 tuvieron daños severos; adicionalmente fueron afectados 20 edificios públicos y cerca del 64% (247) de las escuelas existentes en la ciudad.

En lo que corresponde a las edificaciones públicas afectadas, su costo de reparación ha sido calculado en aproximadamente 587 millones de pesos. En lo que se refiere a las escuelas, el costo de reparación alcanzaría a 1.368 millones de pesos y el refuerzo del resto de escuelas de la ciudad ante futuros eventos se ha calculado en 3.843 millones de pesos. Ello significaría una inversión de 1.995 millones de pesos (aproximadamente 2,45 millones de dólares) en reparaciones y de 3.843 millones de pesos (4,8 millones de dólares) en refuerzo preventivo de edificaciones escolares.

En términos de pérdidas, la evaluación presentada por Juan Diego Jaramillo de la EAFIT de Medellín, incluyendo información de compañías aseguradoras, arroja pérdidas del orden de 11.000 millones de pesos en Medellín, aproximadamente 13.7 millones de dólares.

Daños en Quibdó

Quibdó fue afectada de manera relativamente leve por los sismos. La evaluación realizada da cuenta de cinco colegios y trece escuelas urbanas y de cuatro escuelas rurales afectadas, cuyos costos de reparación alcanzan los 166 millones de pesos (un poco más de 200.000 dólares). Sin embargo, debe considerarse que no se cuenta con información detallada sobre otras edificaciones afectadas aunque se conoce del deterioro de varios edificios y de la presencia de grietas en varias viviendas y otras construcciones deterioradas por el asentamiento y deformación de suelos blandos.

Daños en el Resto de Antioquia

En la región de Urabá, de los ocho municipios afectados, uno lo fue en forma severa (Mutatá), tres en forma moderada (Apartadó, Carepa y Chigorodó) y cuatro en forma leve (San Juan, Necoclí, San Pedro y Turbo). El total de viviendas afectadas en la región fue de 1.515 y su costo de reparación y/o reconstrucción alcanza a 1.731 millones de pesos.

En la región del Atrato Medio (parte antioqueña), de dos municipios uno fue afectado de manera severa, Murindó, cuyo casco urbano fue totalmente destruido) y otro, Vigía del Fuerte, de manera moderada. Fueron afectadas 749 viviendas en total y su costo de reparación y/o reconstrucción llega a 857 millones de pesos.

En la región occidental, de 18 municipios afectados sólo uno (Urrao) lo fue de manera severa, cuatro (Caicedo, Dabeiba, Frontino y Cañasgordas) de manera moderada y, el resto, de manera leve. El total de viviendas afectadas fue de 1.677 y el costo de reparación y/reconstrucción fue calculado en 1.748 millones de pesos.

Adicionalmente, en el conjunto de las tres regiones fueron destruidos 104 edificios y averiados 67 entre establecimientos educativos, centros de salud, iglesias, salones y casetas comunitarias. El valor de la reconstrucción y reparación del equipamiento comunitario afectado es 1.698 millones de pesos.

El costo total de la reconstrucción y reparación de las edificaciones y viviendas destruidas en el departamento, excepto Medellín, es 6.034 millones de pesos, aproximadamente 7,5 millones de dólares.

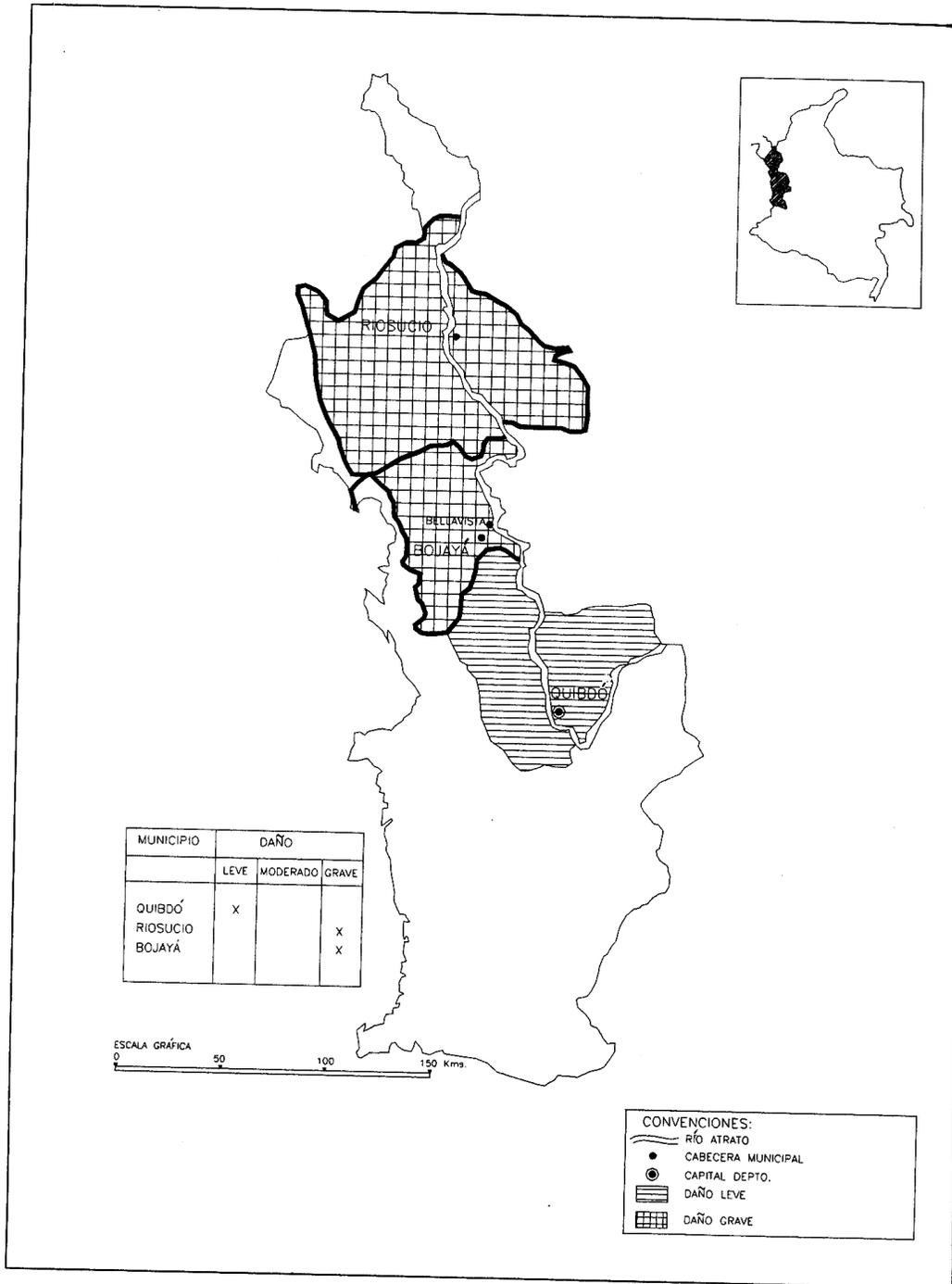
Daños en el Resto del Chocó

Los municipios de Bojayá y Riosucio fueron severamente afectados por el desastre sísmico. La evaluación consolidada para sus cabeceras municipales, sus corregimientos y sus áreas rurales indican que fueron destruidas 1.801 viviendas (de las cuales 128 corresponden a cascos urbanos, 1.618 a corregimientos y zonas rurales y 55 a comunidades indígenas), calculándose el costo de reconstrucción de las mismas en aproximadamente 2.760 millones de pesos. (Mapa 9)

El costo de reconstrucción de establecimientos educativos, centros de salud y otros servicios comunitarios afectados se calcula en 742 millones de pesos.

Es así como el total estimado para la reconstrucción los dos municipios es de 3.502 millones de pesos (aproximadamente 4,3 millones de dólares).

MAPA 9
CABECERAS MUNICIPALES AFECTADAS EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ



Efectos sobre las Vías de Transporte

Las vías de transporte afectadas por los sismos son básicamente de dos tipos: fluviales y terrestres.

En el caso de las vías fluviales el arrastre de sedimentos y las arboledas destruidas por los movimientos de masa generó problemas de taponamiento y cierre de caños y la obstrucción de la navegación por empalizadas en quebradas y ríos.

El caso más grave se presentó en la jurisdicción de Murindó, Antioquia, donde una empalizada de unos 2 Km. de longitud obstruyó, en el sitio Bocas de Murindó, el acceso fluvial desde el río Atrato hasta la cabecera urbana.

El río Murindó es la única vía de comunicación con la cabecera municipal y su taponamiento generó graves dificultades de abastecimiento y comunicación con la población. Con la maquinaria disponible en la zona (malacones, palas, grúas, motosierras) se calculó en varios meses el restablecimiento de la navegación, siendo necesario además un trabajo de mantenimiento a más largo plazo para evitar la repetición del problema.

Los daños presentados en las vías regionales se concentraron en el departamento de Antioquia y se debieron especialmente a derrumbes, fallas en terraplenes, hundimientos de la banca y agrietamientos que requieren reparación. Tres puentes presentaron algunas averías estructurales que ponen en peligro la estabilidad de los mismos. El costo de la recuperación se ha estimado en unos 200 millones de pesos. La red vial nacional presentó fallas de diversa índole en los tramos Chigorodó-Mutatá, Mutatá-Dabeiba, Mutatá-Pavarondocito y Mutatá-Chocó, cuyos costos de recuperación fueron estimados en 670 millones de pesos.

Entre vías departamentales y nacionales, los costos de recuperación alcanzan los 870 millones de pesos (un poco más de un millón de dólares).

Otros Aspectos del Impacto

Aunque las pérdidas ambientales y buena parte de los costos sociales (producción, empleo, migración, abandono de la territorialidad e, incluso, a partir del sismo, introducción de nuevas relaciones de los indígenas, por ejemplo, con el medio y con el entorno social) no han sido y algunos no son cuantificables en términos económicos, los costos calculados de la recuperación, producto de las evaluaciones de daños realizadas entre octubre y diciembre de 1992 dan cuenta del impacto del sismo. Estos costos sumados ascienden a 12.567 millones de pesos (aproximadamente 15.7 millones de dólares).

Aunque estas cifras son parciales, de todas maneras permiten señalar que el costo económico, por importante y alto que sea, no siempre da cuenta de los efectos de un desastre. En las cifras anteriores, Medellín y el occidente antioqueño representan un porcentaje relativamente alto del costo. Sin embargo, con la excepción de Urrao y otros tres o cuatro municipios, el sismo sólo los afectó levemente, no interrumpió de manera permanente y duradera sus condiciones normales de

vida y no afectó las modalidades y condiciones mismas de producción y reproducción de las comunidades.

Igualmente ocurre si comparamos, por ejemplo, el número de viviendas destruidas. En Urabá este número es similar, grosso modo, al del Atrato Medio. Sin embargo, el impacto social es probablemente mayor, por las condiciones y características de las regiones ya expuestas más arriba, en el Atrato Medio. La destrucción del casco urbano de Murindó, con sus cien casas y su pequeña infraestructura institucional y comunitaria es, dadas las condiciones de la región, más "desastrosa" que la destrucción de 100 casas en Apartadó.

Otro elemento que puede sacarse de los resultados de la evaluación de daños y que tiene que ver con la vulnerabilidad global frente a los desastres, es la manera relativamente rápida como se realiza dicha evaluación en Antioquia (por razones de capacidad institucional y de relativamente fácil comunicación) y la manera lenta (difícil acceso a ciertas regiones, por ejemplo, lo cual meses más tarde, en la formulación de proyectos de recuperación va a aumentar el número de comunidades rurales afectadas) e incompleta (caso de Quibdó) en que se realiza en el Chocó.

Pero además, esto tiene que ver con la "voluntad política" de hacer las cosas local y regionalmente y con la actitud asumida en ciertos momentos por la población y las autoridades locales.

Este último punto nos remite a otra característica del proceso de evaluación de daños: el papel principal jugado por los organismos regionales (comités regionales y entidades regionales) y nacionales del Sistema. Se contó de una manera rápida con una evaluación global de daños (la primera a finales del mismo mes de octubre) gracias a la movilización de recursos humanos y financieros de estos niveles.

Con excepción de Medellín y tal vez de algunos municipios de Antioquia, el operativo de evaluación de efectos y daños correspondió básicamente a los niveles regionales y nacionales. La incapacidad y ausencia de recursos locales para ello fue notoria.

La Gestión de los Desastres

Independientemente de las particularidades de cada una de las regiones afectadas y de los impactos diferenciales causados por el evento, los procesos de gestión de los desastres obedecen a las condiciones, herramientas y políticas con que cuenta un país para hacer frente a dichas situaciones.

Es cierto que la población afectada es no sólo la primera en sufrir los efectos sino la primera que tiene que responder, de manera espontánea o de manera organizada según los casos, a un desastre. Pero, en general también es cierto que toda población que sufre una calamidad necesita y espera, en un tiempo muy corto, el apoyo venido de "afuera", para poder superar y manejar la situación.

Este "afuera" pueden ser muchas cosas: desde los niveles más locales de la estructura estatal (las municipalidades, por ejemplo) hasta el gobierno nacional, pasando por las ONGs o por la ayuda internacional. Y para cada nivel, este "afuera" es distinto.

Hablar de un análisis global en este contexto implica valorar la actuación de los diversos actores que tienen que ver con la gestión de desastres en su actuación frente al evento, así como el comportamiento de diversas fuerzas sociales que de una u otra manera tuvieron que ver con él.

Por otra parte, habiendo diferenciado las diversas regiones afectadas por el sismo, cada una de las cuales tuvo su propio desastre y su propia manera de resolverlo, se escogió la del Atrato Medio como caso de análisis particular, a partir de la consideración de los siguientes aspectos:

- el carácter marginal y/o periférico de la zona afectada. Por diferencia con Urabá, el Occidente de Antioquia y las capitales, que fueron las otras zonas afectadas por los sismos del 17 y del 18 de octubre de 1992, la región del Atrato Medio presenta, casi se podría decir que de una manera exagerada, las condiciones de marginalidad y de distanciamiento de los centros regionales y/o nacionales de poder económico, político y social, que la hacen destacarse frente a las otras en este sentido. Esto no quiere decir que no presente una importancia para el país, importancia que veremos más adelante, y que se estén apenas iniciando procesos conducentes a su integración más directa. Sin embargo, es relativamente claro su carácter marginal, como región.
- el impacto de los sismos no produjo gran número de muertos o heridos y las pérdidas materiales, aunque importantes, por las mismas condiciones de vida y desarrollo de la región no pueden compararse con las causadas por otros eventos más grandes e, incluso, con las causadas en términos económicos en Medellín, por ejemplo. Esto hace pensar que el caso puede ser ubicado dentro de lo que se ha llamado "desastre típico", que afecta al país y a América Latina todos los años y que por no recibir la atención y propaganda de los "grandes desastres" no son menos significativos en términos de la acumulación de vulnerabilidades en nuestro medio.
- la región escogida comparte con los otros dos casos analizados el de estar ubicada en una zona ambiental de bosque húmedo tropical, contar con una baja densidad demográfica y prácticamente sin concentraciones urbanas importantes (ninguno de los poblados de mayor tamaño, especialmente las cabeceras de los cuatro municipios de la región supera los 3.500 habitantes) y, por consiguiente, con una gran dispersión de la población en zonas rurales alejadas y de difícil acceso.
- la complejidad de rasgos y procesos sociales presentes en la región, desde las características de las comunidades negras e indígenas y sus relaciones hasta el análisis de los diversos tipos de procesos migratorios y de colonización, el grado alcanzado por ellos y la presencia de grupos armados, permiten visualizar una trama de relaciones y actitudes que en diversa forma y de varias maneras va a influir en el desarrollo de la gestión del desastre.

- el hecho de que la región, desde un punto de vista político-administrativo corresponda a dos jurisdicciones distintas, que están en polos opuestos de una escala de capacidad de gestión, fortaleza y recursos (Antioquia, el departamento probablemente más fuerte del país, Chocó, el más débil), permite ver, sobre un mismo escenario, la actuación compleja y diferente de un mismo Estado y de un mismo Sistema Nacional.
- se quiere destacar, a partir de esos elementos y para tres momentos del proceso de gestión que consideramos centrales (la evaluación de daños, la atención de la emergencia y el proceso de reconstrucción y recuperación), los criterios, políticas y acciones de participación institucional (pública y privada), sus impactos y consecuencias, incluyendo esferas no relacionadas directamente con la zona, así como la participación de las comunidades afectadas (cuando la hubo), o al menos, algunas impresiones dejadas en dichas comunidades por la acción de los otros actores.

Por estas razones, el análisis que a continuación se presenta de las fases de impacto y recuperación desarrolladas con ocasión de los sismos de octubre de 1992 incluye, para cada fase, un análisis global de lo desarrollado y un análisis específico del caso del Atrato Medio y va precedido de una caracterización más específica de dicha región.

Las Condiciones Existentes en la Región del Atrato Medio

En el apartado anterior se ha hecho una primera aproximación a la caracterización de la región del Atrato Medio. A continuación se complementa esta caracterización con algunos rasgos más específicos de la región.

Compuesta por cuatro municipios, dos en Antioquia (Vigía del Fuerte y Murindó) y dos en el Chocó (Bojayá y Riosucio), la región tiene una extensión de un poco más de 17.000 km². De acuerdo con los datos del Censo de octubre de 1993, su población tiene un total de 44.179 habitantes, de los cuales apenas un 16.9% viven en las cuatro cabeceras municipales y el resto en pequeños poblados, generalmente a orillas de los ríos principales o de manera dispersa.

Proceso de Poblamiento y Tipo de Asentamientos

El proceso de colonización y, por consiguiente, de poblamiento negro se inició en forma continua hacia la década de 1920, siguiendo el río Atrato hacia el norte de Quibdó y estableciéndose a orillas de dicho río o de sus afluentes. Esta corriente colonizadora provenía de los municipios del sur de Quibdó abriendo platanares en las riberas de los ríos Atrato, Murrí, Arquía, Murindó, Bojayá, Bete, Tagachí, Bugadó, Napipí y Opagadó.

Aunque en forma directa este proceso no fue violento y los niveles de conflictividad fueron relativamente bajos ante la disponibilidad de tierras ocupables, contribuyó al desplazamiento de las comunidades indígenas, en algunas zonas, hacia las partes altas de las cuencas tributarias del Atrato.

Una primera fase del proceso se caracteriza por el hábitat disperso aislado, correspondiente a una familia migrante. De este núcleo familiar se desprende la generación siguiente de casas vecinas

de los hijos y de los nietos: así va surgiendo la aldea. De este tipo de aldeas llegaron a fundarse hasta cincuenta, de las cuales persistían unas 30 en 1986.

Las colonias iniciales son "a la vez permanentes y continuas, pero también móviles, cíclicas y rotatorias, si se puede decir. Muy a menudo se comprueba la recolonización de una misma labranza por un nuevo colono, en tierras que fueron anteriormente desmontadas por un labrador que luego migró a otra zona, dejando la primera estancia abandonada, la cual volvió a su estado selvático en poco tiempo, y así quedó disponible" (Aprile-Gnisset 1992: 267-268). Caso similar ha sucedido ya no con viviendas o labranzas aisladas sino con pequeños poblados.

Las condiciones de la zona auspician la radicación del colono sobre el río, en aldeas compuestas por hileras de casas con acceso directo al río (transporte, pesca), con un espacio para una parcela ubicada entre la selva y el agua. Esta tipología lineal inicial corresponde en las posibilidades de explotación agrícola (entre la selva y el río) y a la necesidad de sacar algún excedente hacia otros mercados, por mínimo que este sea.

En el naciente pueblo se van conformando zonas de uso: "El talud del río y el terraplén configuran un paseo comunal de estricto uso público que no obstaculiza ninguna construcción privada. Está bordeado por la fachada principal de las casas, cada una de las cuales está rodeada por un pequeño espacio de libre circulación, semiprivado y semipúblico. En la parte posterior, detrás de las cocinas, se extiende un amplio solar-huerta con frutales, gallinero y marranera, el cual puede tener hasta 40 ó 50 metros de profundidad" (Aprile-Gnisset 1992: 267-268).

Esta tipología inicial de los asentamientos ha ido variando con el tiempo, con la llegada de nuevos pobladores y con la aparición de nuevas necesidades y de nuevos servicios.

Al decir de Aprile (Aprile-Gnisset 1992: 268 y ss.), "la red regional de aldeas presenta un amplio abanico de tipologías, según la fase de desarrollo alcanzado por los distintos asentamientos. Con unas diez casas el núcleo muestra su primera tendencia de hacerse sedentario; alcanzando unas treinta viviendas, se advierte su consolidación. Agrupando entre 50 y 100 familias ha logrado éxito y persistencia, adquirió marcada estabilidad durante el transcurso de tres o cuatro generaciones de moradores y a veces se convirtió en pequeño centro comercial de consumo, acopio, mercadeo y servicios de corregimiento. Reuniendo unas 200 familias fácilmente adquiere autoridad y el papel de cabecera de un nuevo municipio, tal como ocurre en Bojayá (Bellavista), Vigía del Fuerte y Riosucio". Cuando la aldea sobrepasa las 30 ó 40 casas el modelo lineal encuentra sus límites, ya sea debido a distancias o a obstáculos físicos que encuentra para su expansión (caños, por ejemplo).

La consolidación del asentamiento inicial, el "éxito" de la producción agrícola o maderera, la llegada de comerciantes y transportadores o de nuevos colonos y la correlativa ampliación del mercado, es decir, el paso de la economía de subsistencia a una economía más marcada por el intercambio mercantil y por las necesidades de nuevos espacios tanto en términos de vivienda como de actividades económicas, lleva a la transformación de la estructura lineal en estructura con varias calles, plaza y espacios para actividades institucionales que antes no existían.

Estos cambios implican un uso del espacio y un manejo distinto del medio: ocupación de zonas bajas distintas a las tradicionales (diques naturales de los ríos), ubicación definitiva de los asentamientos y desaparición de los poblados "migrantes" en autoajuste con las condiciones del medio físico (traslado de pueblos frente a inundaciones y búsqueda de recursos de subsistencia), hasta configurar poblados de tipología similar al de cualquier región andina.

El proceso anterior se da de Quibdó hacia el norte. De las bocas del Atrato hacia el sur se presenta, en una época más reciente (años 1950 y 1960) otros tipos de procesos de colonización, vinculados en forma inicial a la explotación de la madera y con la presencia de empresas madereras relativamente grandes. La corriente migratoria proviene de la zona del Urabá antioqueño, desplazados por la actividad bananera, y otras regiones de la costa Atlántica y está compuesta principalmente por chilapos y blancos-mestizos con vocación agrícola, que tumban monte inicialmente y luego constituyen parcelas para explotación agrícola o pecuaria y se constituyen, con el tiempo, en pequeños campesinos.

Finalmente, está el caso de Murindó en su casco urbano, el cual representa, de alguna manera, la cabeza de colonización antioqueña en la región y el ejemplo de traspaso de una tipología urbana y constructiva propia de la zona andina antioqueña a la zona del Atrato Medio.

Condiciones Socioeconómicas Generales

Como se señaló anteriormente, la explotación económica es básicamente de tipo extractivo, maderas finas y duras que comercializan los campesinos a grandes empresas madereras concesionarias de terrenos con autorización del Estado, así como algunas prácticas agrícolas en las orillas altas, principalmente de plátano, maíz, arroz y yuca, destinadas al autoconsumo, con muy pocos excedentes comercializables, con excepción del arroz, del plátano y algo de maíz. La pesca artesanal y, en el caso de los indígenas, la caza, se constituyen en actividades de subsistencia.

Mientras los indígenas sostienen prácticas económicas básicamente de subsistencia, las comunidades negras y mestizas desarrollan aquellas que, en parte, están destinadas al mercado. Los canales de comercialización y de transporte están, en general, en manos de mestizos y blancos.

La madera y el bosque han sido objeto de una intensa explotación por grandes empresas, dado su alto valor comercial y el mercado para ello existente tanto en otros departamentos del país como en el exterior. Buena parte de la explotación es realizada por campesinos con maquinaria pequeña (motosierras y sierras manuales) y es vendida a las principales empresas de la zona.

Estas empresas (Pizano y Cía., Maderas del Darién), tienen adicionalmente concesiones para la explotación, en las cuales utilizan maquinaria relativamente pesada para explotación, arrastre y transporte. Los principales puntos de comercialización están en Urabá (Turbo y Apartadó) y en Medellín, Barranquilla y Cartagena. Existe transformación primaria realizada con motosierra y secundaria elaborada en los siete aserríos existentes en el municipio. En algunas zonas de bosque talado se realizan quemas para establecer parcelas para cultivos de pancoger y pastos para ganadería.

El transporte es básicamente por vía fluvial, tanto el de pasajeros como el de los productos, sea hacia Quibdó, centro importante de comercialización de los municipios de Murindó, Vigía del Fuerte y Bojayá, sea hacia el Urabá Antioqueño y otras regiones de la Costa Atlántica, centros de comercialización de la madera y de productos agrícolas, especialmente provenientes del municipio de Riosucio.

Un alto porcentaje de la población vive de manera dispersa o en pequeños caseríos que no cuentan prácticamente con ningún tipo de infraestructura de servicios básicos (acueducto, alcantarillado, energía). En las cabeceras municipales, cuando estos existen, son de mala calidad y de escaso cubrimiento. La vivienda es construida básicamente en madera y materiales de la zona, con excepción de algunas cabeceras municipales donde los materiales principales son el cemento y el ladrillo. A este respecto existe una gran diferencia entre las cabeceras municipales del Chocó y las de Antioquia: por ejemplo, Murindó contaba desde 1990 con acueducto, mismo que fue destruido por el sismo.

Presencia y Organización del Estado

Desde un punto de vista general, la presencia del Estado ha sido supremamente débil en la región, particularmente en el Chocó, siendo este departamento el que presenta probablemente los más bajos niveles de capacidad de gestión local y regional en el país.

Son municipios con una débil estructura político-administrativa, con bajos recursos presupuestales, la mayor parte de los cuales se van en gastos de funcionamiento de la pequeña burocracia local. Dependen en el desarrollo de su infraestructura de servicios públicos y sociales de los aportes de los departamentos o de la región. Sus fuentes presupuestales provienen en buena medida de transferencias del gobierno central y sus recursos propios son prácticamente nulos.

Las alcaldías y otras funciones públicas constituyen una de las pocas fuentes de empleo distintas a las actividades agropecuarias y forestales. En este sentido el ejercicio del poder formal a nivel local (alcaldía, concejos municipales) se basa en reducidas clientelas, pertenecientes generalmente a los dos partidos tradicionales (liberal y conservador) quienes de una manera u otra se alternan en la alcaldía y en la repartición de cargos públicos. La elección popular de alcaldes, a partir de 1988 ha permitido el nacimiento de movimientos cívicos o de negritudes, todavía muy poco fuertes, que tienden a disputar esas posiciones políticas a los políticos tradicionales de la región.

En general, lo que podemos llamar clase política del Atrato Medio, particularmente en los municipios de Bojayá y Riosucio está conformada por miembros de la comunidad negra que han tenido acceso a puestos públicos del nivel local y/o regional, y que han establecido su clientela dentro de sus comunidades de origen. Las comunidades indígenas están completamente marginadas del ejercicio del poder formal y tradicional, mientras los mestizos y blancos sólo participan tangencialmente, con excepción de los municipios antioqueños (Murindó y Vigía del Fuerte), donde su presencia política es mayor.

Adicionalmente a los reducidos puestos públicos, buena parte de la clientela de los políticos y líderes tradicionales de estas comunidades se ha constituido a través de mecanismos tales como

las juntas de acción comunal, existentes en la mayor parte de las cabeceras y corregimientos y cuyo sustento se derivaba de la aplicación de los llamados "auxilios parlamentarios", consistentes en partidas del presupuesto nacional, departamental o municipal, puestos a libre disposición de concejales, diputados o parlamentarios, con objetivos de "beneficencia y obras comunales".

A través de las partidas entregadas a juntas comunales para pequeñas obras e incluso para comprar votos en épocas electorales, se consolidaron lazos de dependencia y dominación política, base del ejercicio local del poder. Sin embargo, a partir de 1991 con la supresión de los auxilios, es probable que estos lazos tiendan a aflojarse y que las juntas de acción comunal puedan cumplir un papel más claro e independiente de representación de las comunidades y de organización de las mismas.

Un elemento a tener en cuenta en términos de evolución de los lazos políticos existentes y de las formas de ejercicio del poder lo representan las innovaciones introducidas por la Constitución de 1991 en lo que tiene que ver con las comunidades negras e indígenas. El reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra y del derecho a organizarse territorialmente con autoridades propias, probablemente, de aplicarse, abrirá nuevas perspectivas.

A pesar de lo anterior, en el caso de las comunidades negras no puede hablarse de la existencia de un amplio movimiento social por sus reivindicaciones. Aunque existen pequeñas organizaciones sociales y culturales que a nombre de las negritudes levantan algunas reivindicaciones, al menos localmente, es poco el impacto que hasta ahora ha tenido, por ejemplo, la Ley de Negritudes.

La presencia departamental en los municipios es diferenciada: mientras en los dos del Chocó esta es prácticamente inexistente, dado que el departamento comparte las mismas características de recursos y de gestión que los municipios, en los antioqueños la presencia es mayor, particularmente en lo que tiene que ver con salud, educación y servicios públicos básicos (acueductos y hospitales, por ejemplo, financiados en buena parte y construidos por el departamento).

En el caso de este último departamento, su presencia institucional se ha incrementado en los últimos años, debido al interés político de Antioquia por una salida al Pacífico, presencia que no se reduce a los municipios de su jurisdicción sino también a sus vecinos de la parte chocona. Así por ejemplo, un buen porcentaje de la población de Bojayá acude a Murindó y a Vigía del Fuerte por servicios de salud, ante la ausencia de los mismos en su departamento.

La presencia del nivel nacional en la región se ha dado principalmente a nivel de la existencia de una serie de instituciones del Estado, principalmente en las cabeceras municipales y con una baja cobertura en el conjunto de la zona.

Esta presencia tradicional se ha dado a través por ejemplo, del Instituto Nacional de Bienestar Familiar (ICBF) en las cabeceras, del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA en Quibdó y con algunos programas móviles, de sucursales de la Caja de Crédito Agrario en las cabeceras o de puestos de mercadeo agropecuario del IDEMA (Instituto de Mercadeo Agropecuario) o de algún tipo de asistencia técnica del ICA (Instituto Colombiano Agropecuario).

La existencia de esta presencia no oculta el profundo abandono político y económico de la región por el nivel central, el desconocimiento de su importancia y de sus recursos. Pese a las acciones de éstas y otras instituciones puede hablarse de una ausencia política y económica del nivel central en la región, la cual se expresa en los escasos recursos a ella destinados.

Sólo hasta hace poco tiempo (últimos diez años) se ha venido dando un reconocimiento de la importancia estratégica de la región (salida al Pacífico, posibilidades de puertos y vías terrestres alternativos al existente –Buenaventura–, explotación de recursos naturales, biodiversidad, resolución de conflictos existentes) y de la necesidad de intervenir en ella de manera más decidida.

Esta intervención se articuló inicialmente a través del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y las actividades de CODECHOCÓ (Corporación Autónoma Regional del Chocó), entidades dependientes de la Presidencia de la República y del Departamento Administrativo de Planeación, respectivamente. Además, se ha dado una relativa presencia de la región Occidente, a través del Consejo Regional de Planificación (CORPES), que agrupa a los departamentos de Antioquia, Chocó, Caldas, Cauca, Nariño, Quindí, Risaralda y Valle del Cauca.

Adicionalmente la formulación y desarrollo del llamado Plan Pacífico y la inversión prevista a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por aproximadamente 50 millones de dólares, probablemente va a permitir una mayor presencia y acción del Estado en la región, para nuestro caso especialmente en los municipios de Riosucio y Bojayá.

Organización de la Comunidad

Los niveles de organización de la comunidad varían de acuerdo con las diferentes zonas y/o localidades, así como de acuerdo con el tipo de población de que se trate.

Quienes presentan aparentemente un nivel más alto de organización son las comunidades indígenas, que además de sus estructuras tradicionales propias correspondientes a la organización en resguardos (cabildos y gobernadores indígenas), hacen parte y cuentan con el apoyo y la solidaridad de organizaciones indígenas regionales, especialmente la Organización Indígena de Antioquia (OIA) en el caso de Murindó y Vigía del Fuerte, y de la Organización Indígena Regional Emberá-Wuanana (OREWA) en el caso de los municipios del Chocó.

Se estima que para el caso del Chocó existen unos 28.000 indígenas, de los cuales aproximadamente 6.000 corresponden a las zonas media y baja del Atrato. En el caso de Antioquia, el número de indígenas de los dos municipios contemplados puede alcanzar la cifra de unos 6.500.

Como veremos más adelante, el proceso de atención, pero sobre todo el de recuperación de las comunidades indígenas contó con la participación de estas organizaciones y tuvo una dinámica diferente al del resto de comunidades.

Los indígenas han permanecido relativamente aislados, conservando en lo fundamental sus características étnicas y culturales. Habiendo sido desalojados por los procesos de colonización

hacia las zonas altas de los ríos afluentes del Atrato, han mantenido vigente conflictos con los colonos mestizos, blancos o negros, conflictos que en algunas oportunidades han revestido carácter violento.

Las principales reivindicaciones de las comunidades indígenas tienen que ver con la solución de problemas de tierras en dos sentidos principales: primero el saneamiento de los resguardos y reservas indígenas actualmente existentes (es decir, la devolución al resguardo de las tierras del mismo actualmente ocupadas por colonos) y la ampliación de los actuales resguardos o la creación de nuevos.

Las comunidades negras, que representan la mayoría de la población de la región, se encuentran ante una doble alternativa: por una parte el mantenimiento de sus formas de vida tradicionales y de su cultura y, por otra, la asimilación a la cultura de blancos y mestizos.

Aunque por razones culturales y familiares existen una serie de lazos de solidaridad y apoyo, maneras de comunicarse, entenderse y compartir visiones propias sobre el mundo, presentan desde el punto de vista organizativo tal vez los menores niveles de desarrollo. La existencia de organizaciones sociales y culturales en el departamento que de alguna manera reivindican a las negritudes no son representativas, hasta el momento, de un amplio movimiento negro en el país o en los municipios analizados. Como se dijo anteriormente, sus estructuras organizativas "formales" siguen siendo principalmente las Juntas de Acción Comunal de cabeceras y corregimientos, con las características ya analizadas.

Movimientos cívicos realizados en años recientes muestran la amplitud de las posibilidades de movilización de las comunidades (Paro Cívico de 1987), pero al mismo tiempo sus limitaciones: el enfrentamiento reivindicatorio se hace principalmente contra el Gobierno Nacional y no contra las estructuras políticas tradicionales del departamento o de los municipios, lo cual permite un espacio para la recuperación del movimiento por los políticos tradicionales, quienes buscan aparecer como voceros de dichas comunidades. Al mismo tiempo demuestra en alguna medida la desconfianza en las estructuras políticas regionales y locales, las cuales ni siquiera aparecen como interlocutores válidos para dichas reivindicaciones.

Además de las Juntas de Acción Comunal existen otro tipo de organizaciones cuya importancia va creciendo y que, si en buena parte tuvieron un origen gremial, algunas apuntan a una representación más amplia de los intereses de las comunidades. Estas organizaciones son en buena parte de carácter mixto (negros-mestizo-blancos) y pueden agruparse en dos tipos principales: las organizaciones campesinas (Organización Campesina del Bajo Atrato –OCABA– y la Asociación Campesina Integral del Atrato –ACIA), con presencia la primera en Riosucio y la segunda en Bojayá; y las organizaciones gremiales, con presencia fundamentalmente en Riosucio (Asociación de Plataneros de Riosucio, Cooperativa Multiactiva de Pescadores, Unión de Maestros).

La zona del Atrato Medio es, en general, considerada por la Iglesia Católica como una zona de misiones. En este sentido se encuentra una amplia presencia eclesial, especialmente en el municipio de Riosucio, presencia eclesial que se manifiesta en una amplia red de "grupos

eclesiales de base", tanto en la cabecera como en los corregimientos, los cuales han jugado un papel importante en el proceso de reconstrucción pos-sismo. Estos grupos, dirigidos por la Parroquia de Riosucio, están ligados a los procesos de organización y desarrollo de las comunidades de la región. Igualmente existe presencia en Bojayá de misioneros claretianos y de algunas iglesias protestantes.

La presencia de ONGs en la región es relativamente limitada. A nivel local prácticamente no existen, o constituyen pequeñas asociaciones deportivas, educativas o culturales. A nivel regional, existe un número significativo de ONGs con vocación "ambientalista", pero muy pocas con trabajos de desarrollo económico y social. Las que tienen una presencia más general son ONGs del orden nacional que por trabajos adelantados han obtenido presencia en la zona (por ejemplo, ACTUAR en el caso de Bojayá) o que están empezando un trabajo de largo aliento en la región (FIDHAP en Riosucio). Es interesante anotar, por ejemplo, que en el caso de la reconstrucción pos-sismo, buena parte de las ONGs que participan no tenían trabajos previos en la región.

Más aun, en la región del Atrato Medio, especialmente en la vertiente occidental de la cordillera occidental y en los límites con el Urabá antioqueño, existe presencia de organizaciones guerrilleras (FARC, ELN, EPL), que si bien no son muy activas hasta el momento en la región, en términos de acciones militares no dejan de ejercer una presión sobre las condiciones de la población.

Políticas e instrumentos existentes en el país

En el caso colombiano el proceso de gestión de las emergencias suscitadas por los sismos tiene una característica central: es un proceso básicamente articulado por la respuesta estatal ante el problema.

Esta respuesta se da fundamentalmente a través de las diversas instancias del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cual en el curso de los últimos cinco o seis años ha venido desarrollando una política, unos instrumentos y unas relaciones de coordinación entre instituciones y sectores tanto públicos como privados que tienen que ver con el tema.

La articulación de agentes y actores públicos y privados busca hacerse respetando y desarrollando una política descentralizada en la cual la responsabilidad fundamental está en los niveles locales, y los niveles regionales y nacional juegan un papel de apoyo técnico y financiero, de coordinación institucional, de complementariedad de las acciones y de subsidiariedad en la medida en que los niveles locales son sobrepasados por los acontecimientos.

En este sentido la respuesta es dada por los diversos niveles territoriales en que se articula el Sistema Nacional de Prevención de Desastres del país (comités locales y regionales de emergencia), Sistema a través del cual el Estado interviene en materia de prevención, atención y recuperación en casos de desastres, buscando articular en esta acción al sector privado, a las ONGs y a las organizaciones de la comunidad afectada.

Coordinados en buena medida por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de desastres, concurren al proceso de atención y recuperación una serie de instancias e instituciones que pueden caracterizarse globalmente de la siguiente manera:

Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres

Son la organización de base del Sistema Nacional y los encargados de responder en primera instancia a un desastre que se presente en su jurisdicción. Su desarrollo y existencia ha dependido en gran parte de la presencia de eventos desastrosos en su territorio y/o de la voluntad política del alcalde para crearlos, organizarlos y mantenerlos. Aunque la situación varía mucho de municipio a municipio en cuanto a perfil, características y funcionalidad de los mismos, en buena parte de los casos existen sólo como figuras jurídicas, en el papel, que se activan cuando se presenta una calamidad.

Papel fundamental dentro de estos comités corresponde a cada administración municipal, ya que la responsabilidad sobre el comité y sobre el tema de la prevención y atención de desastres recae en el alcalde municipal. Cuentan en general con una baja capacidad de manejo del tema y de gestión institucional (especialmente en los municipios más pequeños), recurriendo en la mayoría de los casos al nivel inmediatamente superior del Sistema o directamente al nivel nacional.

Aunque no tengan, como sucede en muchos casos, una permanencia y un trabajo continuo, constituyen un primer nivel de organización de la gestión y articulan a diferentes instituciones presentes en el nivel local y a algunos sectores de la sociedad (organizaciones comunitarias locales). En este sentido aparecen como un primer espacio de coordinación y organización.

Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres

Estos comités, organizados a nivel departamental, presentan un mayor nivel de organización, capacidad de acción y de convocatoria que los comités locales. Están presentes en ellos tanto organismos operativos (Cruz Roja, Defensa Civil, Sector Salud) como organismos técnicos, de planificación y de gestión.

Deben apoyar y soportar la acción de los niveles locales y, en buena parte de los casos llegan a asumir directamente la acción, ante la carencia de recursos humanos, técnicos y financieros del nivel local. Es el nivel territorial el que ha debido actuar de manera más permanente, ya sea como apoyo a los niveles locales o, ante la incapacidad de estos, directamente en los desastres que de manera común y permanente se presentan en el país.

En algunos casos cuentan con una oficina o dependencia encargada permanentemente de la coordinación del comité, de las relaciones interinstitucionales y del conjunto de actividades de gestión de desastres.

Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres

Es la coordinadora general del sistema y oficina de apoyo para el desarrollo de la labor de las diferentes instancias del organismo nacional del mismo, tales como el Comité Nacional, el Comité Operativo Nacional y el Comité Técnico Nacional.

A través de su coordinación y de su labor se define la presencia, los niveles de apoyo y las actividades que se desarrollan en el nivel nacional, a solicitud y requerimiento de los comités locales o regionales. Cuando el desastre sobrepasa al nivel municipal o regional, ya sea por su dimensión e impacto, ya sea porque sobrepasa la capacidad de estos, la Dirección Nacional coordina y dirige la intervención del nivel nacional.

Cuenta con algunos mecanismos de apoyo técnico, financieros y jurídicos, entre los cuales cabe destacar las redes nacionales de monitoreo y seguimiento a diversos fenómenos (en este caso la Red Sísmica Nacional), el Fondo Nacional de Calamidades como organismo de financiación y apoyo a las actividades en prevención y atención de desastres, y la posibilidad de declarar zona de desastre o de calamidad pública, lo cual permite tomar medidas de carácter inmediato y facilitar la intervención de las diversas entidades.

Las diferentes entidades nacionales, regionales y municipales

Diferentes entidades tanto municipales como departamentales y nacionales participan en las labores de respuesta o reconstrucción. A nivel local varían de acuerdo con el grado de desarrollo institucional de los municipios, encontrándose municipios más o menos fuertes y con mayor o menor capacidad y recursos institucionales. En general, dichas entidades pertenecen al Sistema local (son miembros de los comités o comisiones del mismo en los diversos niveles territoriales) o están articuladas a este a través de acuerdos específicos.

A nivel regional tiende a existir una mayor homogeneidad en los instrumentos institucionales (secretarías e institutos descentralizados) aunque su capacidad igualmente varía de acuerdo al desarrollo relativo de su capacidad institucional. En este nivel existe presencia de las instancias regionales de entidades de carácter nacional. En el caso que analizamos nos encontramos prácticamente con los dos extremos existentes en Colombia: una de las más altas capacidades institucionales (la del departamento de Antioquia) y tal vez la más baja (la del departamento del Chocó).

A nivel nacional, y bajo la coordinación de la Dirección Nacional, participan un conjunto de entidades miembros del Comité Técnico, del Comité Operativo o de alguna de las comisiones asesoras.

Su participación se da en el campo de su vocación institucional: así, por ejemplo, las entidades operativas, a través de sus seccionales o a veces directamente, participan en la atención inmediata (caso de la Defensa Civil, la Cruz Roja, los Cuerpos de Bomberos y el sector salud); las entidades técnicas en la evaluación de daños, en el monitoreo de los fenómenos y en el análisis técnico de lo sucedido (Instituto de Investigaciones en Geología, Minería y Química –INGEOMINAS–, Observatorio Sismológico del Sur Occidente –OSSO); las entidades de planificación y desarrollo

y financiación, en los planes de recuperación, rehabilitación y reconstrucción (Instituto Nacional de Reforma Urbana y Vivienda de Interés Social –INURBE–, Oficinas de Planeación de diversos niveles, Corporaciones Regionales de Desarrollo, Ministerios).

Entidades privadas y ONGs

Con la excepción del Socorro Nacional de la Cruz Roja, que siendo considerada una ONG es miembro y participa en las instancias principales del Sistema, es relativamente limitada la presencia de ONGs y de entidades privadas o corporaciones profesionales en los organismos del mismo. En el marco de los comités nacional, regional y local deben existir, por ley, representantes de organizaciones profesionales y de las comunidades, pero esto no siempre se cumple.

Sólo recientemente, y como parte de los resultados y de las experiencias del proceso de reconstrucción pos-sismos de 1992, se incorporó en el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres a la Confederación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales. Adicionalmente también participa en este máximo organismo del Sistema la Sociedad Colombiana de Ingenieros, la cual es estatutariamente un órgano consultivo del Gobierno Nacional.

El proceso de recuperación, que en buena parte es coordinado y dirigido por el propio Estado, cuenta con una mayor participación del sector privado y de algunas ONGs, como veremos más adelante.

Esto en general responde a ciertos niveles de gestión estatal (políticas de articulación con el sector privado y las ONGs) y a la voluntad privada y de las ONGs de participar, pero es relativamente claro a nivel de Colombia que el sector privado y el de las ONGs (salvo casos contados) no cuentan ni con estructuras, ni con experiencia, ni con tradición, ni con políticas y propuestas que le permitan jugar un papel de primer orden en esta materia.

Probablemente la única ONG que puede mostrar una clara tradición y permanencia en el tema de la recuperación posdesastre es Antioquia Presente, creada en 1983 luego de ocurrido el terremoto de Popayán y que en forma permanente ha venido desarrollando labores de reconstrucción, durante diez años, en las diferentes coyunturas de desastres presentados en diversas zonas del país. En menor medida que la anterior, pero con relación directa al tema de la vivienda, el Minuto de Dios también cuenta con una cierta experiencia al respecto.

En general la forma de articulación del sector privado y de las ONGs es todavía muy espontáneo y muy local, muy enfocado hacia la caridad y la respuesta inmediata y sin constituirse en ningún caso alternativa social frente al Estado (menos cuando la política estatal busca articularlo, para el caso de desastres, en un solo sistema).

Una vez se manifiesta la voluntad de hacerlo, la participación de este sector se da a través del desarrollo de proyectos puntuales, generalmente financiados por el Estado y con un nivel más o menos grande, según el caso, de coordinación y cooperación con éste.

En el caso de desastres "comunes", que podemos calificar de pequeños o medianos, pocos son los casos significativos de aportes propios de las ONGs o del sector privado, más allá de las donaciones tradicionales en el momento del impacto, y de la recolección o canalización de aportes nacionales o internacionales.

La Fase de Impacto

La Respuesta Global

De acuerdo con el Informe Ejecutivo presentado en julio de 1993 por la DNPAD, los sismos produjeron 26 muertos, 80 heridos, 3.500 personas en albergues y ranchos de plástico, 28.500 afectados directos y 5.500 familias que perdieron bienes y enseres.

Los daños estimados en la infraestructura física ascienden a más de 14,5 millones de dólares y la situación, en su conjunto, obligó a la declaratoria de "estado de calamidad pública" en 12 municipios de Antioquia y 2 del Chocó, mediante la Resolución 001 del 15 de enero de 1993, como un reconocimiento del Gobierno Nacional a la gravedad de la situación presentada y una convocatoria a todas las entidades de los niveles nacional, regional y municipal para concertar acciones y esfuerzos en el desarrollo del Programa de Recuperación.

La fase de atención directa se inició en el mismo momento de la ocurrencia del primer sismo y se consideró superada en febrero de 1993, es decir, casi cuatro meses después de ocurrido el desastre, una vez estabilizada la situación de emergencia misma.

Previa evaluación de las necesidades más sentidas de las comunidades afectadas, los comités regionales para la prevención y atención de desastres de los dos departamentos, acordaron con la Dirección Nacional los mecanismos y el tipo de apoyo necesarios para superar la fase inicial de esta crisis.

Esta fase incluyó: la revisión de las zonas afectadas, la evaluación de daños, la elaboración de censos de afectados y de necesidades inmediatas (lo cual se realizó tanto por vía aérea como fluvial), la asistencia alimentaria y en salud a la población afectada, el refuerzo de la capacidad operativa de los comités regionales a través del envío de comisiones de trabajo de distinto tipo, la dotación de los centros regionales de reservas para emergencias, y las acciones de reubicación provisional y alojamientos de emergencia, entre otras. La participación de los diferentes organismos y actores en esta fase puede sintetizarse de la siguiente manera:

Nivel Nacional

El Gobierno Nacional, a través del Fondo Nacional de Calamidades, aportó directamente poco más de 362 millones de pesos (aproximadamente 450.000 dólares), con base en los requerimientos de apoyo formulados por los comités locales y regionales de emergencia.

CUADRO 1
APORTE DEL GOBIERNO NACIONAL A TRAVÉS DEL FONDO NACIONAL
DE CALAMIDADES

Concepto	Chocó \$	Antioquia \$	Aporte Compartido \$
Suministros	16,409,764.00	8,267,885.00	3,967,754.00
Servicios	1,665,000.00	3,382,500.00	99,407,748.00
Acciones de atención y recuperación	18,171,438.00	55,065,567.00	3,384,750.00
Herramientas y equipos	76,953,167.00	44,086,645.76	
Honorarios y viáticos	6,669,666.66		6,364,820.00
Impresos e información			18,247,724.00
Total	119,869,035.66	110,802,597.00	131,374,796.25
			362,046,429.67

Por su parte, otras entidades nacionales pertenecientes al Sistema aportaron cerca de 100 millones de pesos (125.000 dólares):

CUADRO 2
APORTE DE OTRAS ENTIDADES NACIONALES AL SISTEMA

Entidad	Valor*
Ingeominas	18,644,000
Fuerza Aérea Colombiana (FAC)	12,000,000
Cruz Roja	30,710,018
Defensa Civil	15,175,016
Universidad del Valle (OSSO)	7,197,200
Ministerio de Salud	2,578,869
DNPAD	4,000,000
Total	90,305,103

* No se cuantificaron los apoyos de la Policía Nacional y el Ministerio de Obras Públicas. Se evaluaron parcialmente los apoyos en honorarios del personal, los viáticos y costos de viaje de Min-salud y de la FAC.

Para un total de aproximadamente 452 millones de pesos (565.000 dólares) aportados por el nivel nacional. Estos recursos permitieron en buena parte costear los recorridos de revisión de la zona afectada, evaluación de daños, dotación de centros de reserva y apoyo alimentario a la población durante el período de atención.

Adicionalmente –y esto no es cuantificable desde el punto de vista económico– está el apoyo que a nivel de coordinación y gestión realizaron las entidades nacionales del Sistema, incluyendo a la DNPAD.

Niveles Regionales y Locales

La coordinación operativa en Antioquia corrió por cuenta del Programa Aéreo de Salud y la Secretaría de Desarrollo de la Comunidad. Estas entidades coordinaron la evaluación preliminar de daños y los censos de afectados, actividades efectuadas con participación de todas las secretarías e instituciones operativas con que cuenta el departamento. En menos de un mes se

produjo una evaluación detallada, que cubría aspectos técnicos y sociales y que se constituyó en la base para proyectar posteriormente los apoyos y programas de recuperación.

En el caso del departamento de Antioquia se presenta un esquema de intervención sui géneris en relación con el de otros departamentos. Existe en Antioquia desde hace unos seis o siete años un Fondo de Prevención de Desastres (FOPREVE), que inicialmente funcionó como tal pero que algunos años después se constituyó como una dependencia de la Secretaría de Desarrollo de la Comunidad del departamento.

En la práctica, esta dependencia ha jugado el papel de Oficina Departamental de Prevención de Desastres y cuenta con personal técnico (ingenieros, geólogos y trabajadores sociales) para adelantar sus labores, y a su alrededor ha constituido comités o comisiones de trabajo que le permiten la interacción y coordinación con otras entidades y con otros servicios de la gobernación.

Frente a FOPREVE el Comité Regional como tal ha jugado un papel secundario y de alguna manera ha existido básicamente sobre el papel. Se ha considerado que con la presencia y actividad de FOPREVE, el tema de la gestión de desastres se puede manejar.

El enfoque desarrollado por FOPREVE en los últimos años ha estado centrado más en la atención y en las acciones inmediatas frente a la inminencia de un riesgo que en una política de prevención y mitigación de más largo plazo, reconociendo que la labor desarrollada ha sido importante para el departamento y para varios de sus municipios.

Sin embargo, poco tiempo antes de los sismos (septiembre de 1992), el señor gobernador, mediante decreto, había reconstituido el Comité Regional de Emergencia y asignado a la Secretaría de Desarrollo de la Comunidad el papel de dependencia coordinadora del mismo, entrando a jugar en esta coyuntura un papel importante el sector salud. Es esta la razón, por ejemplo, de que sea el Programa Aéreo de Salud y no la Defensa Civil –como es tradicional– quien en la práctica coordine y dirija el proceso de atención inmediata.

En el departamento del Chocó la Comisión Operativa del Comité Regional, a la cabeza de la Defensa Civil, asumió la evaluación general de los daños, identificó el apoyo necesario para superar la fase inicial de la emergencia e identificó en noviembre de 1992 (un mes después de los sismos), una serie de perfiles de proyectos necesarios para la recuperación física de los afectados.

En este caso nos encontramos con un comité regional débil tanto operativa como financieramente, con problemas de coordinación interna y en el cual las entidades operativas, agrupadas en la comisión operativa del mismo, están de alguna manera separadas del resto del comité y en alguna medida de su cabeza: el Gobernador.

Frente al primer sismo, según reconoce el Director Seccional de la Defensa Civil, en entrevista hecha para este trabajo, no hubo ninguna respuesta, dado que el sismo se sintió muy poco o no se sintió en Quibdó. Frente al segundo se organizaron comisiones de reconocimiento y evaluación de daños (transportadas por vía fluvial), que permitieron la identificación de los apoyos necesarios y urgentes a las comunidades más afectadas.

Los niveles locales y regionales aportaron aproximadamente 160 millones de pesos (200.000 dólares), sin haber cuantificado el aporte de la mayoría de los municipios afectados, y las entidades del nivel regional aportaron aproximadamente 250 millones de pesos (312.000 dólares):

CUADRO 3
APORTE DE LOS NIVELES LOCALES Y REGIONALES

Entidad	Valor
Antioquia	130,394,714
Chocó	4,071,537
Medellín	24,605,000
Bojayá	500,000
Entidades regionales	250,000,000
Total	359,571,251

Otros Apoyos

El Gobierno del Japón donó en especie 15 plantas eléctricas y 10 purificadores de agua, así como unos 50 millones de pesos en efectivo, de los cuales aproximadamente 40 millones se destinaron al apoyo de programas de recuperación (25 millones para los proyectos canalizados y ejecutados por la Corporación Antioquia Presente en Antioquia y 14 millones para el apoyo al proyecto con comunidades indígenas en el Chocó).

La Respuesta en el Atrato Medio

Antioquia

En el caso de Antioquia, la movilización de respuesta a los sismos fue ágil y con un cubrimiento relativamente amplio. Inicialmente se concentra en el área epicentral (Murindó) y zonas aledañas, para luego, en la medida en que se iba recibiendo información, ampliarla al conjunto de los municipios afectados.

El primer sismo tuvo lugar el 17 de octubre a las 04:33. A las 06:00 la Alcaldía de Murindó alerta a la central de comunicaciones de la Cruz Roja sobre la emergencia que se vive en el municipio y se informa, a través de ella, a los oficiales de enlace de las diferentes dependencias departamentales y de las entidades de socorro. Se reúne el Comité Local de Emergencia de Murindó, con el apoyo de una comisión de salud oral que estaba en el municipio, la cual establece la comunicación de enlace con Medellín (FOPREVE) y canaliza las solicitudes de dicho comité.

A partir de este momento se inicia un operativo, básicamente aéreo, que transporta personal técnico para la evaluación de daños, personal de la Cruz Roja y del Servicio Seccional de Antioquia para la atención de las personas, organización de albergues y organización de

evacuaciones donde fuera necesario. Se constituyen cuatro comisiones de trabajo: transporte, coordinada por el Programa Aéreo de Salud (PAS); información, coordinada por FOPREVE; suministros, coordinada por el Servicio Seccional de Salud de Antioquia; y atención médica, coordinada por la Cruz Roja de Antioquia.

Básicamente se cubrió el casco urbano de Murindó (aproximadamente el 30% del mismo fue afectado por este primer sismo) y algunas aldeas o zonas rurales cercanas. Igualmente se organiza el abastecimiento alimentario de los afectados y se reciben los primeros 800 mercados del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), autorizados por la DNPAD.

El segundo sismo tiene lugar al día siguiente, a las 11:12 horas. Es más fuerte que el anterior, afecta nuevamente Murindó, destruyendo lo que quedaba del casco urbano y cerca de 32 municipios más. Al finalizar la tarde, se tiene evaluación detallada de la afectación en el casco urbano y corregimientos de Frontino, Vigía del Fuerte, Murindó, San Pedro de Urabá, Urrao y Mutatá.

Para apreciar la magnitud del esfuerzo realizado por el Departamento de Antioquia en esta emergencia, vale la pena señalar los siguientes apartes de la "Cronología" ya citada: "En los primeros cuatro días de la emergencia se han realizado 28 vuelos de apoyo a la zona (55 horas 44 minutos); se han llevado 161 mercados (4.315 lbs); 366 lbs de drogas; 86 funcionarios para evaluaciones técnicas y apoyo; se llevaron 2.350 lbs de equipos (motores, plantas, etc.); 264 galones de combustible. La movilizadas hasta el momento por vía aérea son 15 toneladas. En cuanto a la afectación, los datos todavía fragmentarios indican que son 532 las viviendas destruidas; 1.316 averiadas y 622 en peligro de derrumbarse. En edificios públicos: 11 destruidos, 66 averiados, 4 en peligro. Se registraron 7 muertos, 77 heridos, 22.496 afectados. Se reportan, igualmente, 4 acueductos dañados, 1 alcantarillado, 2 sistemas de comunicación telefónica. Un total de 4.520 albergados en 10 albergues de diferentes localidades."

La Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres estuvo informada desde el día 18 de la situación presentada en la zona y coordinó desde el principio, con FOPREVE, una serie de aspectos importantes para el trabajo regional, especialmente en lo que se refiere a la consecución de helicópteros y su paga, al abastecimiento alimentario a través del Convenio con el IDEMA y a la evaluación técnica de lo sucedido. La primera comisión nacional viaja a la zona en la mañana del día 19 de octubre.

Durante estos primeros cuatro días, la DNPAD sacó seis comunicados informando a la población y a los medios de comunicación sobre lo sucedido, comunicados basados en la información recibida de Antioquia. A su vez, la Gobernación de Antioquia produjo, en el mismo tiempo, 16 comunicados (cuatro por día) en los cuales se informa paso a paso sobre las medidas tomadas, las acciones realizadas y la evolución de la situación.

El 19 de octubre en reunión del Comité Regional de Emergencia se precisan las comisiones de trabajo definitivas para la atención de la emergencia. Estas realizaron un trabajo permanente hasta aproximadamente febrero de 1993, fecha en la que entra a desarrollarse el programa de

reconstrucción, el cual se dota de sus propios instrumentos de trabajo. Dichas comisiones fueron las siguientes:

- **Atención a las personas:** Coordinado por la Cruz Roja de Antioquia. Lo integran: CIMSS (Comité Interinstitucional Metropolitano del Sector Salud, de Medellín), Instituto de Seguros Sociales, Metrosalud, Hospital San Vicente, Hospital General, Servicio Seccional de Salud de Antioquia, Hospital La María y Defensa Civil.
- **Comité de Agua y Saneamiento:** Coordinada por el Servicio Seccional de Salud. Lo integran Acueductos de Antioquia (Acuantioquia) y el Servicio Seccional de Salud.
- **Comité de suministros:** Coordinado por FOPREVE. Lo integran: Cruz Roja, Servicio Seccional de Salud y el Idema.
- **Comité de Evacuación y Albergues:** Coordinado por la Secretaría de Desarrollo de la Comunidad. Lo integran Secretaría de Gobierno, Universidad de Antioquia, Defensa Civil, Cruz Roja y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- **Comité de Transporte.** Coordinado por la Defensa Civil. Lo integran el Programa Aéreo de Salud, la Secretaría de Servicios Administrativos y la Cruz Roja.
- **Comité de Comunicaciones Técnicas:** Lo coordina la Cruz Roja. Lo integran el Servicio Seccional de Salud, el Radio Club, Radioaficionados y EDA.
- **Comité de Información y Educación.** Lo coordina la Dirección de Comunicaciones de la Gobernación y FOPROVE.

Aunque en otros municipios afectados el acceso en gran parte podía hacerse por vía terrestre, el conjunto del operativo en el Atrato Medio antioqueño tuvo que realizarse por vía aérea (para llegar a Murindó y a Vigía del Fuerte), y en parte por vía fluvial, para llegar a los corregimientos y zonas rurales dispersas.

Es necesario igualmente señalar que en alguna medida, la acción del Departamento de Antioquia cubrió sobre todo en los primeros días, de manera parcial al menos, la atención de zonas del municipio de Bojayá afectadas por el sismo y que no habían sido atendidas desde Quibdó.

Lo anterior permite apreciar una relativamente alta capacidad institucional del Departamento de Antioquia para asumir y responder los retos planteados por la atención de la emergencia, la cual cubrió 30 municipios del departamento.

Aunque de hecho no existía un Comité Regional de Emergencia, tal como es concebido por el Decreto 919 reglamentario del Sistema Nacional (había sido conformado apenas en septiembre de 1992), el departamento contaba con la capacidad de convocatoria y de acción y con la experiencia de otras situaciones de atención para hacer frente al evento.

A esto se suma la voluntad política del Gobernador y, en alguna medida, de los alcaldes, para enfrentar la situación, voluntad política que no solo garantizó la disponibilidad oportuna de recursos, el desplazamiento de funcionarios y la coordinación interna sino también la coordinación con la Dirección Nacional y, a través de ella, con los organismos nacionales del Sistema que tenían que ver con la atención de la emergencia.

Otro elemento a considerar es la existencia, al menos formal, de los comités locales de Emergencia tanto en Vigía del Fuerte como en Murindó. Aunque no funcionaban con anterioridad al sismo de manera permanente, y teniendo en cuenta las limitaciones propias de la capacidad de gestión de estas alcaldías de municipios pobres y apartados, vale la pena rescatar el hecho de que, ocurrida la emergencia, se reunieron y permitieron agrupar a las entidades y organismos locales, coordinar las acciones con el departamento y participar en el proceso de atención constituyéndose en actores e interlocutores importantes.

Sobre este último punto vale la pena rescatar la labor de organización de comités locales realizada en los últimos años por FOPREVE. No sólo por la manera sistemática de convocar a su constitución o a su funcionamiento cada vez que se elige un nuevo alcalde, y por algunos eventos de capacitación desarrollados, sino por el hecho de haber ya trabajado en otras emergencias, particularmente en el caso de inundaciones en ambos municipios, lo cual facilitó la relación, el conocimiento de las formas de trabajo de FOPREVE y de otras instancias del Sistema y las necesidades de coordinación y complementación de acciones

Chocó

La gestión de la emergencia en los municipios del departamento del Chocó presenta un panorama muy distinto al de Antioquia. Frente al primer sismo no hubo ninguna respuesta. Aparentemente, como lo reconoce el Director Seccional de la Defensa Civil, no hubo ningún impacto sobre Quibdó y no se reportó ningún daño de otra localidad. Sin embargo, en el primer boletín emitido por la DNPAD ya se señalaban daños en algunas zonas de Bojayá, reportados por alguna de las comisiones desplazadas por Antioquia a Murindó. La única medida reconocida fue la de preparar una escuadra de la Defensa Civil para "ayudar a Antioquia".

El sismo del 18 se sintió mucho más fuerte. Inmediatamente después del sismo Defensa Civil realizó una evaluación de los daños en Quibdó y convocó a reunión al Comité Operativo de Emergencia del Chocó. Este decidió conformar dos comisiones de evaluación: una para Bojayá y otra para Riosucio, las cuales salieron por vía fluvial con algunos auxilios (mercados fundamentalmente) a cumplir sus tareas en la tarde del 19, demorándose en ello al menos una semana.

A finales del mes se pudo contar con una evaluación más o menos precisa de los daños en edificaciones y vivienda de las cabeceras municipales y de los principales corregimientos, aunque hubo zonas, especialmente en el municipio de Riosucio, que no fueron visitadas hasta diciembre o enero. Cuando la parroquia de Riosucio realizó una visita de evaluación a 23 asentamientos de diversas zonas del municipio en diciembre de 1993 y enero de 1994 encontró que varios de ellos habían sido afectados por el sismo pero no atendidos en dicha fecha.

Las labores de evaluación y de atención inmediata fueron apoyadas desde el 19 por el nivel nacional a través de algunas comisiones de trabajo transportadas vía aérea, aunque el Comité Operativo del Chocó y, en particular la Defensa Civil señalan que no se les dio el apoyo helicoportado necesario para responder de manera más rápida y eficiente.

La respuesta en estas condiciones fue menos intensa y menos oportuna que en el caso de Antioquia. En las diversas entrevistas realizadas (Secretario de Gobierno, Director Seccional de la Defensa Civil) pueden descubrirse algunos elementos de dicha situación.

El Comité Regional como tal, funcionando, no existía. Se había reorganizado un mes antes y apenas estaba buscando definir un plan de trabajo.

Su reorganización tuvo lugar debido a problemas de coordinación institucional básicamente entre las entidades operativas (en general seccionales de organismos nacionales: Defensa Civil, Cruz Roja, Seccional de Salud) y entidades departamentales (Gobernación, secretarías departamentales, institutos departamentales, CODECHOCO, etc.), problemas de coordinación y entendimiento que se prolongaron luego de la reestructuración, creándose roces institucionales que no permitieron coordinar claramente la acción una vez sucedidos los sismos. Adicionalmente a lo anterior, los niveles de voluntad política de la administración, frente al tema de desastres, eran bastante bajos.

Desde el punto de vista operativo, los organismos de socorro y, especialmente la Defensa Civil, carecen de los recursos necesarios para la gestión de la emergencia, pero tampoco cuentan con ningún tipo de plan para hacerlo, así fuera con recursos mínimos. Adicionalmente, la intervención del nivel nacional en la atención es vista, por los organismos operativos y especialmente por el presidente del COE, como una intervención que le quita espacio a su propio accionar, que no está coordinada con él y que no obedece a las necesidades por él planteadas. Esto lleva a que se den prácticamente dos procesos paralelos tanto de atención como de evaluación de los daños.

Aunque hubo movilización regional y local, esta se vio entorpecida por la situación anterior y dio como resultado una serie de acciones sin coordinación, permitiendo que los roces y diferencias, especialmente entre la administración departamental y el COE no sólo se mantuvieran sino que se acrecentaran en mutuas recriminaciones sobre la politización del operativo, el manejo de los recursos de ayuda y el papel de dirección de la atención.

En el nivel local no existían comités locales de emergencia funcionando –ni siquiera, sobre el papel. Según el Director Seccional de la Defensa Civil, una de las tareas de las comisiones enviadas el 19 "fue la de organizar o constituir los comités locales". Las respuestas de los organismos locales fue diversa: mientras en Bojayá la alcaldesa asumió un papel relativamente protagónico (no solo en la cabecera sino en los corregimientos) y movilizó los escasos recursos con que podía contar para la atención de la emergencia, en Riosucio la participación de la administración local se limitó en buena parte a la cabecera municipal, dejando a los niveles regionales y nacional la atención en los corregimientos y zonas dispersas.

Adicionalmente, y como rasgo que reitera las estructuras tradicionales de poder y de gestión, los niveles locales y regionales adoptaron en general, pero más marcadamente a nivel de Riosucio y del departamento, la actitud de petición al gobierno central y de no movilización de los recursos propios existentes.

A pesar de lo anterior, a finales de noviembre ya se contaba con una buena aproximación a la evaluación de los daños y con algunos perfiles de proyectos de recuperación, así como con una valoración general del costo de los mismos.

El Proceso de Reconstrucción

Aspectos Generales

La experiencia colombiana ante situaciones de desastre ha permitido definir un esquema descentralizado, complementario, subsidiario y con responsabilidad por niveles, articulado a la planificación y el desarrollo de las regiones y las localidades. Esto es particularmente válido para el desarrollo de los procesos de reconstrucción y recuperación posdesastre.

Dicho esquema se basa en los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres como instancias donde confluyen esfuerzos interinstitucionales, intersectoriales e interdisciplinarios que permiten definir mecanismos de trabajo concertado, estableciendo competencias y responsabilidades en todos los niveles en las tareas de gestión de emergencias y de recuperación posdesastre.

Ante la magnitud de la calamidad generada por los sismos del Atrato Medio los comités regionales y locales de los departamentos y municipios afectados definieron, de común acuerdo con la DNPAD, unos procedimientos para la formulación de los planes y proyectos de recuperación, acuerdos que incluían un esquema de coordinación, un esquema de financiación y un esquema de ejecución.

Frente a la necesidad de fortalecer los Comités Regionales, particularmente el del Chocó, y garantizar una gestión adecuada de los programas y proyectos de reconstrucción, el esquema de coordinación definido se basó en:

- Una Coordinación Nacional del Proceso de Reconstrucción, compartida entre la DNPAD y la Confederación Colombiana de Organismos No Gubernamentales, quienes han venido cumpliendo funciones de asesoría, seguimiento y evaluación de planes y proyectos generados en las regiones y localidades. A su vez, la Confederación Colombiana de Organismos No Gubernamentales fue responsable de formular los componentes del programa correspondientes a los aspectos económicos, productivos y sociales de la reconstrucción;
- A nivel regional, se crearon dos unidades coordinadoras, una para Antioquia y una para el Chocó, conocidas como Gerencias del Proyecto de Reconstrucción, las cuales, articuladas al

Comité Regional de Emergencia y dependiendo del Despacho del Gobernador, cumplen funciones de concertación y elaboración de programas y proyectos, coordinación de la ejecución y seguimiento y evaluación de los mismos. Este esquema se ha aplicado durante todo el período de reconstrucción en Antioquia, mientras en el Chocó ha tenido que sufrir ajustes y modificaciones.

- A nivel local, se buscó la participación de las alcaldías municipales y de las organizaciones existentes de la comunidad, tanto en la formulación como en la ejecución de los proyectos definidos.
- El esquema de financiación y de operación está basado en buena parte, aunque con diferencias entre los dos departamentos, en "padrinos municipales", es decir entidades ejecutoras de proyectos municipales, en su mayoría ONGs, que aportan recursos (en pocos casos) o que a través de convenios o contratos con el Estado en sus diferentes niveles (municipio, departamento o nación) ejecutan los proyectos definidos.

En todo el proceso de reconstrucción se ha buscado acentuar la necesidad de contemplar un **Programa Integral de Reconstrucción** que incluya componentes de reconstrucción física y socioeconómica, bajo un esquema descentralizado de gestión, impulsando una dinámica que conciba que son las comunidades afectadas las que, tras un proceso de participación interna y con el apoyo de entes gubernamentales, organismos no gubernamentales y el sector privado, pueden generar las condiciones para la identificación, formulación y ejecución de los proyectos.

Este esquema tiene la virtud de superar el paternalismo y la beneficencia, el "darle todo a la comunidad", a cambio del intento de una real participación en la toma de decisiones sobre el futuro de su desarrollo, incluyendo la organización, participación y decisión sobre los propios programas y proyectos de reconstrucción.

Sin embargo, una cosa es el esquema y otra la realidad. En términos mismos de la "urgencia" de soluciones, como se verá más adelante, presenta como dificultad principal la duración del proceso. Efectivamente, los procesos participativos, sobre todo en comunidades poco organizadas y con poca o nula tradición participativa, consumen tiempo. Es más fácil entregar los recursos en dinero directamente que impulsar, inducir y desarrollar procesos participativos en los que la concertación y el acuerdo sobre las decisiones ocupan un primer lugar.

El inmediatez espontáneo o inducido que se manifiesta en ocasiones hace que se desconozcan los tiempos y los plazos necesarios para la formulación de un proyecto o, para una vez formulado, obtener los recursos y encontrar al "padrino" que lo ejecute. En general estos tiempos de gestión son, para las comunidades, tiempo muerto y tienden a manifestarse en frustración o desencanto, por una parte, o en actitudes reivindicativas frente a la lentitud del proceso, por otra.

Adicionalmente hay que entender que mientras para el Estado e incluso para el sector privado y las ONGs la formulación y la gestión son unas realidades y unos logros que hacen parte del proceso de reconstrucción, para las comunidades realmente este proceso se inicia no con las

reuniones y los talleres que, por ejemplo, se realicen con ellas, sino con la iniciación real de las obras. En alguna medida son dos "realidades" y dos tiempos distintos los que se viven.

En este sentido el proceso de recuperación y, en general, el proceso de gestión de los desastres va a estar marcado por cuatro períodos generales más o menos claros en todos los casos:

- primero, la atención directa a las personas, que incluye soluciones provisionales de vivienda, por ejemplo, pero que desde el punto de vista de la reconstrucción permite realizar el análisis y evaluación de daños que van a servir de base para ella;
- segundo, una etapa que se caracteriza por la formulación inicial de los proyectos y la organización de los esquemas de coordinación, operación y financiación de los mismos. Esta etapa sienta las bases tanto para el trabajo interinstitucional como para el trabajo con las comunidades: significa una primera instancia de consulta y participación;
- tercero, una etapa caracterizada básicamente por actividades de gestión, complementación de programas y proyectos, búsqueda de financiación y de ejecutores, coordinación tanto con comunidades como con autoridades locales. En esta etapa tienden a manifestarse buena parte de los problemas típicos de estos programas: lentitudes administrativas, bajos niveles de respuesta de las entidades públicas o privadas, trabas en la aprobación de los proyectos y de las financiaciones, etc. Adicionalmente es la etapa menos perceptible para las comunidades y, junto con la anterior, la que frente a las expectativas iniciales crea mayores niveles de frustración.
- cuarto, la iniciación y desarrollo de las obras, período en el cual, dependiendo de su manejo y desarrollo, o se superan los problemas planteados en las etapas anteriores o se profundiza la frustración y el desencanto, pudiéndose llegar al fracaso del programa.

En Antioquia la coordinación fue asumida en marzo de 1993 por un Asesor del Despacho del Gobernador, responsable del Programa de Reconstrucción de Antioquia, quien viene liderando el Plan Departamental de recuperación de acuerdo con las directrices establecidas por el Comité Regional. El Gerente Regional elaboró un programa de trabajo basado en "proyectos municipales" y "padrinos municipales" para los municipios más severamente afectados por el fenómeno en el Departamento.

El Programa de Reconstrucción se ha planteado y desarrollado a través de **Proyectos Municipales** (Madrid 1993) formulados con participación de las administraciones locales. Estas, partiendo de los inventarios detallados de daños, definen las actividades requeridas, la prioridad y los costos de las acciones o proyectos propuestos, las formas de participación comunitaria y la asignación de recursos municipales, buscando el apoyo gubernamental y del sector privado para la financiación pendiente.

En septiembre de 1993 estaban formulados y en proceso de gestión la totalidad de proyectos correspondientes a 14 de los 17 municipios con prioridad para la reconstrucción.

Para evitar la dispersión de esfuerzos y recursos y realizar una gestión estatal coherente hacia y con las comunidades afectadas, se adelantaron labores de concertación con otros planes y programas que actúan en la zona con propósitos de desarrollo económico y social. Tal es el caso del Plan Pacífico, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), el AT-PAS (Asistencia Técnica al Programa de Ajuste Sectorial de Agua Potable) y especialmente el Plan Urabá.

De los 20 municipios considerados, 11 contaban con "padrinos" para el proceso de recuperación, 13 habían formulado proyectos de carácter municipal y 10 estaban comprendidos en zonas de acción prioritaria del Estado a través del Plan Urabá y/o del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR).

En el Chocó la coordinación fue asumida inicialmente por un asesor del Despacho del Gobernador y posteriormente por el Secretario de Gobierno, quien a su vez cumple las funciones de Coordinador del Comité Regional. Dada la debilidad institucional del departamento fue preciso fortalecer las labores desarrolladas a través de la contratación de un equipo asesor para la Gerencia de Reconstrucción, equipo que se transformó en la coordinación técnica de dicho programa.

Pese a la definición, desde principios de 1993, de una serie de prioridades basadas en la capacidad técnica y operativa de la región y las localidades comprometidas en el proceso, este se ha desarrollado con bastantes dificultades, centradas en las dificultades de trabajo y toma de decisiones al interior del Comité Regional de Emergencia del Chocó, la relativa ausencia de voluntad política de las autoridades regionales para adelantar el programa y los roces y enfrentamientos entre el Programa de Reconstrucción y sectores del Comité Regional.

El Atrato Medio

Se ha señalado más arriba algunas de las características globales del planeamiento, formulación y organización del proceso de reconstrucción. Sin embargo aquellas formulaciones que, a un nivel macro parecen oportunas y coherentes, se ven confrontadas en los niveles más concretos con las dificultades propias de la región o de la localidad y, sobre todo, con las capacidades existentes para adelantar las propuestas formuladas.

De hecho, al enfrentarse con la realidad, las propuestas de recuperación van siendo transformadas, cambiadas y se van acomodando a las situaciones existentes. Adicionalmente a ello, muchas veces las formulaciones macros, por coherentes que sean, no corresponden o dejan de lado aspectos centrales de la realidad y de las posibilidades regionales.

El proceso de reconstrucción pos-sismo se inicia en firme una vez superada la atención inmediata y conformadas las gerencias de reconstrucción en cada uno de los departamentos (aproximadamente marzo de 1993).

Tiene como base la evaluación de daños realizada por los comités regionales de emergencia, con apoyo del organismo nacional, pero, desde el punto de vista de la elaboración y ejecución de proyectos, se adopta la figura de las Gerencias de Reconstrucción. Estas son conformadas con base en la división jurídico-administrativa del país: una para Antioquia y otra para el Chocó. Esto

hace que desde el comienzo del proceso no se le de un tratamiento de región al Atrato Medio y que el presupuesto de la integralidad, al menos en este sentido espacial, sea roto en la formulación misma de la reconstrucción.

Esto tiene como consecuencia inmediata el que una Gerencia, la del Chocó, esté actuando fundamentalmente en el Atrato, mientras la otra tiene a su cargo el conjunto de sectores afectados en Antioquia (Urabá, Occidente y los dos municipios del Atrato). Esto implica, en el caso de Antioquia, un tratamiento general relativamente homogéneo para todas las regiones. y si bien se le ha dado una prioridad al caso de Murindó, especialmente al de la reconstrucción de su casco urbano, es de todas maneras diferente a si estuviera articulado en una perspectiva regional articulada a la de los otros municipios del Chocó.

Adicionalmente, aparte de la Coordinación Nacional (DNPAD y Confederación Colombiana de ONGs), no se previeron mecanismos de coordinación ni de intercambio de experiencias entre ellas, trabajando la coordinación nacional de alguna manera por aparte con cada una.

Como lo señala el asesor técnico de la gerencia de Reconstrucción del Chocó la relación entre las dos gerencias es prácticamente inexistente y, en el mejor de los casos, se da de manera casual, ya sea a través de encuentros en el terreno con diferentes personas, ya sea a través del proyecto que adelanta Antioquia Presente en Turriquitadó (municipio de Riosucio) o ya sea a través de visitas no formales a Medellín. Pero lo importante es que no hay una articulación institucional y técnica entre los dos procesos que se desarrollan en el Atrato Medio.

Antioquia

El proceso de reconstrucción en la zona antioqueña del Atrato Medio se desarrolla bajo el mismo esquema definido para el conjunto del departamento: una gerencia del Proyecto de Reconstrucción, proyectos municipales formulados con participación de las administraciones locales y de las comunidades afectadas y, una vez definido su costo, la búsqueda de financiación y de "padrinos" para su ejecución.

Antioquia contó en la fase pos-sismo con un gerente de reconstrucción que duró poco tiempo y apoyó fundamentalmente la parte de atención. A partir de marzo de 1993 con la nueva gerente de reconstrucción se inició un proceso enmarcado en la necesidad de desarrollar un Programa Integral de Reconstrucción que incluyera componentes de reconstrucción física y socioeconómica, bajo un esquema descentralizado y participativo de gestión. Se partió del principio que son las comunidades afectadas las que, tras un proceso de participación interna y con el apoyo de entes gubernamentales, organismos no gubernamentales y del sector privado, pueden generar las condiciones para la identificación, formulación y ejecución de los proyectos.

En julio de 1993 una evaluación desarrollada por la Coordinación Nacional del Programa de Reconstrucción señalaba como característicos del proceso y de los proyectos en Antioquia, entre otros aspectos, los siguientes (Bustamante 1993):

- el proceso comunitario desarrollado para la reubicación de poblados, la creación de talleres comunitarios de participación y la definición, dar prioridad y formulación de necesidades locales, en cada uno de los municipios afectados;
- la estructuración de proyectos con compromiso local y comunitario y apoyo regional y la identificación de los proyectos prioritarios con el fin de buscarles apoyo y financiación para su ejecución;
- el impulso de los proyectos municipales integrales requirió más tiempo de planificación pero significó una mayor seguridad en sus resultados, por el hecho mismo de tratarse de proyectos concertados tanto local como regionalmente y con una aceptación explícita de las comunidades.
- los proyectos desarrollados hasta ese momento eran básicamente de reconstrucción física y, en el caso de Murindó incluían la construcción de obras de defensa contra inundaciones. La formulación incluía cobertura, beneficiarios, área de construcción por ejecutar con sus respectivos costos y la discriminación de aportes por niveles (local, regional, nacional). Los proyectos de recuperación económica estaban siendo identificados a esta fecha.

El valor total de los proyectos formulados para el Plan Integral de Reconstrucción al 18 de julio de 1994 (Madrid 1994b) para los dos municipios del Atrato Medio alcanzaba la suma de 4.425 millones de pesos, de los cuales estaba financiado aproximadamente el 73%. El origen de los recursos es el siguiente: a la nación corresponde el 63%, al departamento el 16%, al municipio el 8.7%, a la comunidad local el 6.5% mientras el restante, es decir el 5.8% proviene de aportes de otras entidades (ONGs o sector privado).

Chocó

Las condiciones de desarrollo de los proyectos de reconstrucción en el Atrato Medio chocoano tuvieron unas características diferentes a las de Antioquia. Además de las dificultades generadas por los roces institucionales ya señalados en el análisis de la atención y que siguen manteniéndose en el período de reconstrucción y de las condiciones generales del proceso también señaladas anteriormente, es preciso destacar algunas de las particularidades de este proceso.

El papel del departamento en la identificación y formulación de los proyectos de reconstrucción fue poco claro y con pocos resultados. En enero de 1993 se nombra un gerente del Programa de Reconstrucción, quien comienza a laborar como asesor del gobernador a esos efectos. Inicialmente se identifican una serie de proyectos (alrededor de 20) que tienen que ver básicamente con:

- .reconstrucción y/o reubicación de poblados afectados por el sismo;
- .recuperación y reparación de viviendas afectadas;
- .reconstrucción de infraestructura básica;

- .reconstrucción de establecimientos educativos;
- .reconstrucción de establecimientos de salud y ejecución de proyectos de saneamiento ambiental
- .programa de apoyo a comunidades indígenas.

Este último es formulado y ejecutado por la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, con apoyo y participación de la Organización Regional Embera-Wuanana, y no hace parte del paquete de proyectos coordinados por la Gerencia de Reconstrucción. De hecho, para las comunidades indígenas fue definido un tratamiento distinto al del resto de la población y su formulación y ejecución fue más rápida que en los otros casos.

Como puede observarse, el enfoque inicial del programa en el Chocó era básicamente de reconstrucción física y puesta en marcha de algunos servicios sociales básicos (educación y salud, por ejemplo) a través de la reconstrucción de su infraestructura. Estos programas correspondían en buena parte a los perfiles identificados durante la evaluación de daños, pero no estaban articulados a una perspectiva clara de integralidad y de participación comunitaria. Adicionalmente se definió una prioridad para la acción: primero, los asentamientos que era necesario cambiar de sitio, reubicar; en segundo lugar, aquellos que podían reconstruirse *in situ* y, tercero, aquellos que era posible mejorar.

Este proceso, desarrollado más o menos entre enero y marzo de 1993, mostró las limitaciones de gestión de la administración departamental. Estas eran expresadas básicamente en la inexistencia práctica de un equipo de trabajo que apoyara al gerente de reconstrucción, en la incapacidad de consultar y concertar procesos con las comunidades y en el mantenimiento de los enfrentamientos con los operativos, especialmente la Defensa Civil, la cual veía el proceso de reconstrucción más como una repartición de tejas de zinc y materiales de construcción que como un proceso articulado al desarrollo de la región.

Ante estas debilidades y para apoyar el proceso de reconstrucción, la DNPAD contrató inicialmente un asesor técnico para el proyecto, quien comenzó labores en marzo de 1993 y se convirtió poco tiempo después (ante la renuncia del gerente del proyecto y la delegación de dicho cargo al Secretario de Gobierno del Departamento) en coordinador técnico del proyecto de reconstrucción. Adicionalmente, la Confederación de Organismos No Gubernamentales empezó por la misma época y por contrato con el Fondo Nacional de Calamidades a realizar un trabajo de diagnóstico socioeconómico de las comunidades afectadas y de formulación de proyectos productivos y de proyectos sociales complementarios a la reconstrucción física.

La situación vigente en marzo puede ser sintetizada de la siguiente manera, de acuerdo con lo encontrado por el asesor al iniciar sus labores a finales de marzo de 1993:

- La gerencia de reconstrucción no presentaba ningún tipo de estructura administrativa, técnica u operativa que le permitiera desarrollar su labor de la mejor forma posible. Está compuesta por una sola persona, dedicada a buscar recursos sin tener proyectos.

- · En términos estrictos, en marzo no existían proyectos formulados. Existían una serie de ideas de qué había que hacerse y, en el mejor de los casos, algunos perfiles de proyectos, sin diseños, sin presupuestos detallados, sin estructura o propuesta de ejecución y sin haber sido consultados con las comunidades.
- · El apoyo institucional del orden departamental a la gerencia de reconstrucción, delegado en una comisión de trabajo en que participaban planificación departamental, secretaria de obras y otras entidades, no funcionaba.

A partir de marzo, las principales acciones de la gerencia de proyectos y, posteriormente de la coordinación técnica estuvieron articulados en tres ejes principales:

- · la reformulación de los proyectos, con base en las ideas y perfiles existentes. Puede considerarse como una labor técnica de diseño urbanístico y arquitectónico, así como de cálculo de costos.
- · la realización de visitas a la zona afectada y de talleres con las comunidades, para la presentación, con el fin de consultar, validar y/o reformular las propuestas de reconstrucción.
- · la identificación de ONGs u otro tipo de organizaciones existentes en la región que pudieran incorporarse al proceso de formulación y ejecución de los proyectos del plan.

Además se empiezan a realizar gestiones en búsqueda de apoyo técnico o financiero con entidades del orden municipal, regional y nacional, que permitieran garantizar los recursos para la ejecución del programa.

EL proceso anteriormente esbozado lleva su tiempo: para octubre de 1993 (un año después del sismo) estaba formulado aproximadamente un 40% del programa. Es en este momento donde se incorporan tres componentes esenciales en la formulación y ejecución del mismo: El primer componente es la Fundación FIDHAP-CONSTRUOBRAS, quien se encarga de la formulación de los proyectos correspondientes a la cuenca del Río Jiguamiandó (en el municipio de Riosucio), los cuales cubren siete comunidades afectadas (Puerto Lleras, Bijao Medio, Pueblo Nuevo, Remacho-Bellaflor, Caño Seco, Santa Rosa de Limón y Santafé). El segundo componente es la Parroquia de Riosucio y la Organización Campesina del Bajo Atrato (OCABA), quienes se encargaron de la formulación de los proyectos correspondientes a los corregimientos de Montaña y Vigía de Curbaradó y del casco urbano de Riosucio. El tercero lo constituye el contrato realizado con la Corporación Minuto de Dios para el desarrollo del proyecto de reconstrucción en tres corregimientos de Bojayá (San José de la Calle, Veracruz y Pueblo Nuevo).

Para diciembre de 1993 ya se contaba con el 100% de los proyectos formulados y con algunos iniciados (los tres de Bojayá, realizados por la Corporación Minuto de Dios). A los anteriormente señalados hay que agregar: los formulados por el Fondo de Vivienda del Municipio de Bojayá para el mejoramiento de 14 localidades rurales del municipio, el formulado y desarrollado por la Corporación Antioquia Presente en la localidad de Turriquitadó (Riosucio), y el formulado por la Cruz Roja en la localidad de La Grande (Riosucio).

Algunas Conclusiones

Sobre el Proceso de Gestión de las Emergencias

Como se ha mencionado previamente, la fase de atención directa a la emergencia generada por los sismos de octubre de 1992 se extendió hasta febrero de 1993.

En este período de casi cuatro meses se realizaron evaluaciones de daños, diagnósticos y acciones de apoyo primario para mitigar el impacto violento tanto del fenómeno natural (los sismos) como de los fenómenos inducidos (taponamiento de ríos y caños, crecientes, inundaciones, etc.), así como se sentaron las bases para la iniciación del proceso de reconstrucción.

En estas actividades participaron de manera diversa múltiples entidades y organismos que trabajaron, en general, de manera coordinada. Ello permitió no solamente la atención misma sino identificar las acciones de rehabilitación y recuperación e iniciar el proceso de conformación de los grupos humanos y técnicos encargados de llevar los perfiles definidos hacia noviembre y diciembre a proyectos diseñados de acuerdo con los formatos y mecanismos establecidos por las distintas entidades que, potencialmente, podrían contribuir con la recuperación. Con estas últimas se iniciaron contactos para que se definieran los procedimientos de interrelación para la recuperación de los afectados.

Con los comités regionales, pese a las limitaciones técnicas y operativas del Comité Regional del Chocó, se logró realizar un inventario de daños y se pudo dar prioridad a los municipios que necesitaban acciones urgentes de recuperación. De este proceso se pudo concluir la necesidad de asistir de manera urgente en la reconstrucción a 17 municipios en Antioquia y a 2 municipios del Chocó, en los que se dio prioridad a los corregimientos en los cuales se realizarían programas de identificación y formulación de necesidades.

Una característica importante del proceso es que, pese a superarse la etapa de atención hacia febrero de 1993, durante toda ella se tuvo en mira y se sentaron las bases del proceso de recuperación, a través principalmente de tres instrumentos principales: evaluación de daños y, por consiguiente, de las necesidades de recuperación; dar prioridad a la intervención en los municipios más golpeados (17 sobre 30 en Antioquia y 2 sobre 3 en el Chocó), y construcción de las bases técnicas (perfiles de proyectos y programas) tanto para la ejecución como para la búsqueda de financiación de la recuperación.

Los recursos gastados en esta etapa, incluyendo los diversos rubros ya señalados alcanzan alrededor de 1.165.000 dólares, de los cuales el 48.5% corresponde al nivel nacional; un 16.6% al departamento de Antioquia, incluyendo la ciudad de Medellín, un 26,8% a diversas entidades regionales, especialmente del departamento de Antioquia, un 2,68% al departamento del Chocó y el resto, es decir, el 5,42% a aportes de la comunidad internacional.

En este contexto pueden destacarse los siguientes aspectos:

- En primer lugar, la atención se da diferenciada en el tiempo y en intensidad de acuerdo con la ubicación de los asentamientos. Es más fácil llegar a las cabeceras municipales y a los

asentamientos a orillas del río Atrato que a los asentamientos ubicados sobre sus afluentes, más alejados y de más difícil acceso.

- · En segundo lugar, se desarrolla diferencialmente dada la correspondiente capacidad de operación de cada uno de los departamentos. Mientras en Vigía del Fuerte y Murindó la presencia regional (FOPREVE y entidades departamentales) se da prácticamente de forma inmediata, en el Chocó la atención es más lenta, las comisiones del Comité Regional se demoran más en llegar y se tienen más problemas operativos.
- · En tercer lugar, es importante resaltar el apoyo del organismo nacional, apoyo que es inicialmente de orden financiero pero, posteriormente, implica una presencia y una coordinación importante tanto en términos de la evaluación de daños como en términos de la organización de la atención misma.
- · Un ingrediente adicional que diferencia la atención regional y local en ambos departamentos es el hecho de que mientras en Antioquia se cuenta con unos niveles de organización y de experiencia relativamente altos (incluyendo procesos de atención y de recuperación recientes y exitosos realizados en los últimos tres o cuatro años), en el Chocó los niveles de organización son bajos y las experiencias se reducen, en buena medida, al socorro inmediato consistente en llevar alimentos y, en el mejor de los casos, alojar temporalmente a población afectada por algún evento.
- · En este sentido, de alguna manera el Chocó no ha salido de una visión directamente relacionada con lo que pueda dársele a la gente inmediatamente (mercados, en el mejor de los casos, tejas), no exenta de intereses y utilización política y fortalecida por un cierto desinterés y descuido de la administración con respecto al comité de emergencia y la primacía en él de concepciones inmediatistas como las expresadas por el comité operativo del Comité Regional y, especialmente por la seccional de la Defensa Civil.
- · La voluntad política a nivel departamental, manifestada en la capacidad de movilizar recursos para la gestión de la emergencia, independientemente de los recursos inmediatos de las entidades operativas y del apoyo nacional que pueda recibirse, es otra diferencia entre la zona chocoana y la zona antioqueña del Atrato Medio. Si bien es cierto Antioquia es posiblemente el departamento con mayor capacidad de movilización, llama la atención la ausencia en Chocó de movilizar los recursos disponibles, así estos sean relativamente limitados.
- · Esta diferencia se manifiesta igualmente en el funcionamiento de la coordinación institucional, la capacidad del comité regional y de sus comisiones, y la espera y expectativas sobre el apoyo nacional.

Sobre el Proceso de Reconstrucción

El proceso de reconstrucción se inicia en firme una vez superada la atención inmediata y conformadas las gerencias de reconstrucción en cada uno de los departamentos (aproximadamente marzo de 1993).

Las gerencias de reconstrucción, aunque relacionadas con los comités regionales, especialmente a través de la cabeza de estos –el Gobernador– paulatinamente van a cobrar una relativa autonomía. Los comités regionales van pasar entonces a jugar un papel relativamente secundario en este proceso. Esto no es tan notorio en el caso de Antioquia dada la relativa fortaleza institucional y capacidad de gestión del departamento. De alguna manera existe una "cultura" administrativa que comprende la creación de instancias relativamente independientes y temporales para la ejecución de programas específicos. Ello permite que no se presenten mayores contradicciones y fricciones entre comité y gerencia de reconstrucción.

En el caso del Chocó la situación es diferente. El gerente de reconstrucción nombrado por el Gobernador no logró la capacidad de convocatoria ni contó con la capacidad técnica para elaborar, formular y desarrollar los proyectos. Hubo necesidad de nombrar una asesoría técnica que, en últimas, se convirtió en la real gerencia de reconstrucción. Esta asesoría técnica nombrada por la DNPAD, y que empezó a trabajar a finales de marzo de 1993 no fue bien recibida por sectores del Comité Regional, especialmente por sus componentes operativos, y entró rápidamente en conflictos y contradicciones con el mismo.

Pese a los éxitos de la gerencia en términos de formulación de proyectos e iniciación de ejecuciones, el estado del proceso cuando entró el asesor y los múltiples roces con el Comité Regional o con algunos de sus componentes, causaron necesariamente un desgaste y un retardo en la formulación y ejecución del programa. De hecho, recién en octubre de 1993 se inició la ejecución de programas de vivienda en el municipio de Bojayá (Proyectos de San José de Calle, Pueblo Nuevo y Veracruz), desarrollados por el Minuto de Dios.

La participación de las autoridades locales ha sido desigual tanto desde el punto de vista de la voluntad política como desde el punto de vista de sus aportes al proceso. En el caso de Riosucio, por ejemplo, la administración ha participado un poco a regañadientes en el proceso, desconfiando profundamente de otros actores tales como la Organización Campesina del Bajo Atrato (OCABA) y la Parroquia de Riosucio. Por el contrario, en el caso de Bojayá y Murindó, por ejemplo, ha existido la voluntad política y la participación activa de la municipalidad en el proceso de formulación y en asumir (por lo menos en Bojayá) la ejecución de algunos proyectos.

La participación de ONGs y de otro tipo de organizaciones en el proceso ha sido significativa, tanto por el planteamiento de "padrinos" como por la presencia de organizaciones municipales y regionales existentes en la región. Sin embargo, vale la pena distinguir entre la participación de ONGs de carácter nacional o regional, tales como el Minuto de Dios y Antioquia Presente (sin presencia anterior en la región y resultado de más de una concertación nacional y/o regional), la participación de ONGs de la región o con trabajos previos en la misma (caso de FIDHAP-CONSTRUOBRAS, en Riosucio), y la participación de organizaciones (caso de OCABA, también en Riosucio). Finalmente, también fue importante la presencia de organismos de tipo

religioso (la Parroquia de Riosucio, como parte de su acción pastoral, o las diferentes comunidades de misioneros o de iglesias protestantes).

Otra característica de la reconstrucción ha sido la formulación diferencial y no articulada claramente de proyectos, por una parte para las comunidades negras y, por otra, para las comunidades indígenas. El proceso desarrollado con las comunidades indígenas y de alguna manera liderado por la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, no está articulado ni relacionado con el conjunto del proceso de reconstrucción. Es posible incluso mostrar que entre la labor con indígenas en el Chocó y la labor con indígenas en Antioquia tampoco ha existido mayor integración.

El resultado de este proceso ha sido, en el caso del Chocó, el desarrollo de un proceso de reconstrucción con comunidades indígenas, con participación de las mismas, mucho más rápido y oportuno que el realizado con las comunidades negras. Sin embargo, es otro elemento que depende no sólo de la necesidad de trabajo e intervenciones particulares para cada caso, lo cual es cierto, sino también de la ausencia de otro elemento de integralidad en el proceso.

Aunque se plantea la reconstrucción como un proceso relativamente integral ya no solo desde el punto de vista territorial o de articulación de labores con comunidades étnicamente diversas sino desde el punto de vista de los contenidos de los proyectos, se encuentran algunos elementos no tan integrales. En la práctica existe la formulación y desarrollo de proyectos puntuales (tal vez con la excepción del proyecto indígena del Chocó), centrados al menos inicialmente en la vivienda y en algún nivel de equipamiento "urbano" (servicios básicos, caseta comunitaria, escuela, puesto de salud), y cuyo desarrollo no está articulado más allá del espacio inmediato del asentamiento. Esta suma de proyectos puntuales, por una parte, y el proyecto de reconstrucción productiva y socioeconómica que debe formular la Confederación Colombiana de ONGs, por otra, conformarán el programa "integral".

Por otra parte, el propio proceso de identificación, formulación e inicio de ejecución de los proyectos ha llevado a plantear la necesidad de articular y formular de mejor manera la integralidad: caso del río Jiguamiandó, que de tres proyectos iniciales se pasa a ocho luego de un reconocimiento de la zona y que en mayor o menor medida, para el éxito de los mismos, debe articularse a una política de manejo, al menos del conjunto de la cuenca del río, integrando, más allá de la vivienda, los servicios básicos, la escuela y el puesto de salud, la definición sobre manejo productivo de zonas relativamente frágiles y la recuperación y manejo de los daños ambientales ocasionados por el sismo.

El proceso desarrollado en los dos departamentos puede ser caracterizado con los siguientes elementos, tomados, en su mayor parte, del Resumen Ejecutivo, ya citado, de la Gerencia de Proyectos de Antioquia, y de los diversos informes elaborados por la DNPAD:

- La capacidad de gestión de los proyectos por los municipios es en general muy limitada. La etapa de identificación, diseño y de dar prioridad a las obras se prolongó por mucho más tiempo de lo previsto. Ello significó retrasos en la presentación de los programas para la búsqueda de recursos financieros. Además, a las administraciones municipales se les hizo

difícil la asignación de recursos, y debieron asumir el liderazgo del programa, en algunos casos por falta de compromiso inicial de los gobiernos regionales y/o locales, por razones primordialmente presupuestales, de organización y sobre todo de coordinación interinstitucional tanto de recursos técnicos como financieros;

- · El largo período transcurrido entre la atención inmediata de la emergencia y la iniciación del proceso de reconstrucción originó desconcierto entre las comunidades, que además esperaban la asignación directa de recursos financieros sin necesidad de presentar los proyectos que indicaran las acciones requeridas. Este período originó un escepticismo inicial entre las comunidades, en general acostumbradas a las promesas de los políticos y al anuncio de programas y proyectos que no se realizan o se hacen parcialmente.
- · La respuesta de los padrinos no fue tan amplia como se esperaba. Ello debido en parte al tiempo transcurrido desde la ocurrencia de los eventos, y en parte, a cierto escepticismo de las ONGs y del sector privado sobre el cumplimiento del Estado de los compromisos presupuestales, relacionados con el programa de recuperación. Algunos padrinos asumieron con seriedad su papel; otros, sin embargo, sólo acompañaron nominalmente a los municipios.
- · El proceso comunitario para la reubicación de poblados, la creación de talleres comunitarios de participación, definición, asignación de prioridad y formulación de necesidades locales, han constituido el primer producto tangible en una gran parte de la zona afectada. Sin embargo, solo hasta la iniciación real de obras las comunidades han percibido que el proceso de recuperación va en serio. Esta situación se ha visto afectada por una relativa falta de agilidad en el dar prioridad a los proyectos y la compatibilización con presupuestos regionales, locales, nacionales y/o internacionales. Adicionalmente el proceso con las comunidades y, en alguna medida, con las ONGs y los "padrinos" también se ha visto afectado por la ausencia inicial y los mecanismos inmediatos de información que retroalimienta el proceso de toma de decisiones de manera inmediata.
- · Si bien al interior de la administración departamental la figura de un ente coordinador contó con el respaldo de todas las entidades, ha resultado difícil que algunas asuman su papel de ejecutores de las actividades de su competencia y, aún más, que asignen recursos permanentes para el proyecto. Sin embargo, la reiterada voluntad de apoyo del gobierno seccional ha permitido avanzar en la solución de algunos problemas de cooperación que pueden entenderse si consideramos que hasta ahora el trabajo de rehabilitación de comunidades había sido asumido puntualmente por las entidades según el sector a su cargo.
- · La respuesta de las entidades nacionales a las cuales se les ha enviado información general del proceso de recuperación pos-sismos y petición sobre definición de mecanismos de interrelación y cooperación para llevar a cabo el programa ha sido diferencial. El tipo de problemas presentados son similares a los enunciados en el punto anterior.
- · La participación de organismos de la comunidad se ha presentado básicamente a nivel de las comunidades indígenas (Organización Indígena de Antioquia –OIA, Organización Indígena Regional Emberá-Wuanana) y de algunos sectores campesinos (Organización Campesina del

Bajo Atrato –OCABA, en el municipio de Riosucio, Asociación Campesina Integral del Atrato –ACIA), aunque sin tener una presencia protagónica en el proceso. Vale la pena destacar también la participación de la Iglesia Católica, a través de la Parroquia de Riosucio y de organizaciones misioneras presentes en el área del Atrato Medio.

- · Pese a la importancia de la participación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), entidad que canaliza el Subsidio Familiar de Vivienda y que juega un papel político y financiero importante en situaciones de desastres, se han presentado dificultades para hacer efectivo dicho subsidio, aun cuando en este campo se han desarrollado una serie de políticas y acciones en relación con los procesos de reconstrucción, rehabilitación, relocalización y/o mejoramiento de viviendas para asentamientos humanos afectados por la ocurrencia de un desastre, o de aquellos asentamientos que estén ubicados en zonas consideradas de alto riesgo
- · A pesar de que muchos puntos que se consideran como logros aún no son cuantificables ni fácilmente verificables, cabe resaltar que la Coordinación Nacional ha efectuado una importante labor de relaciones interinstitucionales y de proceso de gestión, de búsqueda de asistencia técnica y de acompañamiento al proceso. Estos aspectos se reflejan tanto en la convocatoria de instituciones relacionadas con la emergencia y su reconstrucción, pero también la declaratoria de calamidad pública y en la canalización de recursos tanto humanos como técnicos y financieros a nivel nacional e internacional. Paralelamente cabe destacar el apoyo para el fortalecimiento municipal y de los ONGs.
- · Desde el mismo momento en que se estructura el programa nacional y regional, la concepción de las gerencias regionales para utilizar la infraestructura regional y local existente y el evitar la creación de mecanismos paralelos a los existentes, se genera un mayor esfuerzo regional y local tanto de las instancias gubernamentales como de la sociedad civil organizada, a través de las ONGs, organizaciones comunitarias y en general organizaciones civiles y de la empresa privada. De otra parte se estimula la autogestión que actualmente puede verse como un proceso "lento" pero que en un futuro cercano permitirá que él se institucionalice basado en este "aprendizaje" efectuado por los niveles regional, local y comunitario y que, una vez establecidos parámetros claros y metodológicos, generarán agilidad y replicabilidad en casos similares.
- · La ubicación de los recursos financieros ha sido lenta, tanto porque se requiere de la presentación de los proyectos debidamente sustentados, como por los trámites que deben efectuarse. Sin embargo, en los últimos seis meses se logró el respaldo financiero para más del 50% del programa, lo que representa un buen logro. Respecto a la ejecución de las obras que ya cuentan con financiación, ellas se han iniciado con algunas dificultades debidas básicamente a la modalidad de contratos de cofinanciación con las administraciones municipales, que poco se ha utilizado hasta ahora y que obliga a verificar con detalle la capacidad operativa de que dispone cada municipio.

Anexo 1 Los eventos Sísmicos de Octubre de 1992

Los días 17 y 18 de octubre de 1992 ocurrieron dos sismos con magnitudes calculadas en 6.6 y 7.2 en la escala de Richter, respectivamente. Estos fenómenos fueron seguidos por centenares de réplicas, muchas de las cuales fueron sentidas por la población. La zona donde ocurrieron –el Atrato Medio– era reconocida como de riesgo sísmico alto en el Código Colombiano de Construcciones Sismoresistentes (Decreto-Ley 1400 de 1984), y recientemente se estaban adelantando estudios históricos y de monitoreo que permitan catalogarla como fuente sísmogénica de primer orden en cuanto a magnitudes y recurrencias.

Dicha zona hace parte de una de las regiones sismotectónicas menos comprendidas del globo debido a su complejidad geológica, a las grandes dificultades de acceso y a lo incipiente de los programas de evaluación técnica y científica de este tipo de fenómenos en el país. Los sismos ocurridos en esta región se sintieron prácticamente en el conjunto del país y generaron daños importantes aunque diferenciados en los departamentos de Antioquia y Chocó, incluyendo las ciudades capitales Medellín y Quibdó.

El Monitoreo y la Evaluación Científica de los Sismos

El país ha venido desarrollando desde hace unos años instrumentos para el estudio y monitoreo de la amenaza o peligro sísmico en el país. Aunque proyectos como la Red Sismológica Nacional tienen antecedentes anteriores a 1980, Instituto Geofísico de los Andes), sólo con el planteamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Prevención de Desastres se ha manifestado una clara voluntad política de dotar al país de los instrumentos necesarios en este campo.

Desde mediados de la década de los ochenta algunos elementos adicionales que hacen parte del Sistema o están interrelacionados con él tienen que ver con el desarrollo del Observatorio Sismológico del Sur Occidente (OSSO) de la Universidad del Valle, como red sismológica regional y de los Observatorios Vulcanológicos de Manizales y Pasto, que aunque diseñados para el monitoreo de los volcanes, pueden registrar alguna información sobre los sismos que se presenten en el país.

En el caso de los sismos del Atrato Medio, cuatro de las cinco estaciones de prueba de la Red Sismológica Nacional operada por el Instituto Nacional de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS) detectaron el fenómeno sísmico pero presentaron problemas en el procesamiento de los datos, dado que se encontraban apenas en proceso de instalación. Además, su distribución espacial en ese momento no ofrecía todas las garantías para una evaluación precisa y un monitoreo adecuado.

El Observatorio Vulcanológico de Manizales (OVC), establecido como dependencia del INGEOMINAS a raíz de la actividad volcánica en el Nevado del Ruiz, registró los sismos, pero la localización y especificaciones de sus aparatos no permitió una observación adecuada. El Observatorio Sismológico del Suroccidente (OSSO) captó un sismo precursor y más de 1.500 réplicas en las primeras dos semanas después de los terremotos, a pesar de ocurrir lejos de su área de estudio.

En esas condiciones los registros sísmicos para los días 17 y 18 de octubre fueron obtenidos a través de las diferentes fuentes señaladas anteriormente y de algunos organismos internacionales como el National Earthquake Information Center (NEIC) de los Estados Unidos, que opera uno de los centros sismológicos mundiales y que fue quien definió la magnitud Richter del evento. Un resumen de las características de los sismos, hecho por distintas instituciones es el siguiente:

CUADRO 4
SISMO DEL 17 DE OCTUBRE DE 1992, 4 HORAS 32 MINUTOS (HORA LOCAL)

	Magnitud	Latitud	Longitud	Profundidad
Ingeominas	6.6			
OSSO (Red Regional)	6.6	6.72 N	76.95	<33 km
NIEC (USA)	6.6	6.6 N	76.8 W	—

CUADRO 5
EVENTO PRINCIPAL, 18 DE OCTUBRE DE 1992, 11 HORAS 12 MINUTOS (HORA LOCAL)

	Magnitud	Latitud	Longitud	Profundidad
Ingeominas	7.2	6.9 N	76.7 W	
OSSO (Red Regional)	7.2	6.9 N	76.9 W	<33 km
NIEC (USA)	7.2	6.9 N	77.0 W	—

Sin embargo, fue necesario complementar el conocimiento de los fenómenos ocurridos. Para ello se diseñó un programa de observaciones sismológicas complementario a partir de una red temporal con dos estaciones en la Isla Murindó y la cabecera de Frontino. El trabajo de campo realizado entre el 29 de octubre y el 14 de noviembre permitió registrar unas 1.000 réplicas, algunas de ellas de magnitud mayor de 4,7, que es el umbral de localización global.

Sismicidad Histórica

Según INGEOMINAS (1993: 8) la falta de instrumentación en la zona ha sido un escollo para el adecuado conocimiento de la sismicidad en esta área. Sin embargo, existen registros en catálogos (Ramírez 1975) que pueden asociarse a actividades sísmicas en la zona. Aunque la documentación histórica sobre estos sismos es bastante pobre y, en general, no se han desarrollado investigaciones al respecto, los sismos de diciembre de 1903 parecen haber tenido efectos similares a los de 1992, al menos en la población de Frontino, Antioquia, de acuerdo a la descripción de White. En esta señala numerosos deslizamientos, represamientos de ríos y réplicas extendidas en el tiempo que produjeron pánico entre la población y su emigración temporal.

En la fecha de ocurrencia de los eventos se encontraba en edición el "Catálogo Histórico-sísmico para Medellín" (Velásquez y Arango 1993), en el cual se identifica a la región como una fuente sísmica de importancia, con sismos como el de marzo 8 de 1883 y los de diciembre de 1883, con fuertes daños en Frontino. A continuación se presentan algunos de los sismos históricos identificados:

CUADRO 6
SISMOS HISTÓRICOS IDENTIFICADOS

Fecha	Localización	Observaciones
8 de marzo de 1883		Réplicas 15 y 28
1 de diciembre de 1903		
14 de febrero de 1952	Urrao-Mandé	
1 de septiembre de 1956	Riosucio	
13 de marzo de 1960	Riosucio	
1 de septiembre de 1960	Boiavá	
22 de septiembre de 1960	Coredó	
17 de agosto de 1965	Paimadó	
6 de mayo de 1967	Coredó	
31 de octubre de 1968	Murri	
14 de febrero de 1969	Bebaramá	
2 de agosto de 1970	Mandé	
15 de abril de 1972	La Isla	

Anexo 2 Fuentes de Información

- a. Los investigadores participaron de diversa manera (uno como Jefe de la División de Programas Nacionales de la DNPAD y el otro como consultor de la misma) en el proceso de atención, manejo y recuperación pos-sismos en la zona afectada de Chocó y Antioquia y particularmente en la zona del Atrato Medio. En este sentido no sólo siguieron día a día dicho proceso sino que, particularmente el Jefe de División participó en múltiples reuniones de toma de decisiones, coordinó gran parte del proceso y, en nombre de la DNPAD, intercaló con gran parte de los actores sociales, institucionales y políticos que participaron en las acciones de manejo y reconstrucción.
- b. En este sentido se tuvo acceso a toda la información documental (informes actas de reuniones, propuestas de diversos actores, evaluaciones, etc.), incluyendo algunos documentos manuscritos y notas de reuniones no consignados oficialmente en ninguna publicación.
- c. Adicionalmente se hicieron reuniones de discusión con diferentes actores y algunas pocas entrevistas abiertas y semiestructuradas con otros.
- d. Finalmente se realizó un análisis de la prensa nacional entre la fecha de los sismos (octubre de 1992) y enero de 1993.

Anexo 3 Instituciones y organizaciones participantes en la atención de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción de la zona afectada por los sismos de octubre de 1992

Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres

Nivel Nacional

1. Comité Operativo Nacional

Cruz Roja Colombiana

Defensa Civil Colombiana

Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD)

Ministerio de Salud

Ministerio de Defensa

Policía Nacional

2. Comité Técnico Nacional

Cruz Roja Colombiana

Defensa Civil Colombiana

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Empresa Nacional de Telecomunicaciones (TELECOM)

Instituto de Investigaciones en Geología, Minería y Química (INGEOMINAS)

Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT)

Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA)

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Instituto Nacional de La Reforma Urbana (INURBE)

Instituto Nacional de Recursos Naturales (INDERENA)

Ministerio de Agricultura

Ministerio de Defensa (Ejército Nacional, Fuerza Aérea Colombiana)

Ministerio de Gobierno

Ministerio de Obras Públicas

Ministerio de Salud

Policía Nacional

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

3. Entidades Coordinadoras y/o Financiadoras (Nivel Nacional)

Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD)

Sociedad Fiduciaria La Previsora (Fondo Nacional de Calamidades)

Fondos Nacionales de Cofinanciación

4. Otras Entidades Nacionales

Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Plan Pacífico

Plan Urabá

Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)

Organizaciones privadas y organismos no gubernamentales

Nivel Nacional

Confederación Nacional de Organismos No Gubernamentales

Minuto de Dios

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)

Niveles Regionales y Locales

Antioquia Presente (Antioquia)

Organización Campesina del Bajo Atrato (OCABA) (Chocó)

Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA) (Chocó)

Organización Indígena de Antioquia (OIA) (Antioquia)

Organización Indígena Regional Embera-Wuanana (Chocó)

Pastoral Social Parroquia de Riosucio (Chocó)

Fundación Integral para el Desarrollo del Hábitat Popular (FIDHAP) (Chocó)

Radio Club de Antioquia

Radioaficionados de Antioquia

Nivel Regional

Antioquia

Acueductos de Antioquia (Acuantioquia)

Comité Regional de Emergencia

Corporación Autónoma de Urabá (CORPOURABA)

Cruz Roja de Antioquia

Defensa Civil de Antioquia

Empresas Departamentales de Antioquia (EDA)

Fondo de Prevención de Desastres (FOPREVE)

Gobernación de Antioquia

Programa Aéreo de Salud

Secretaría de Agricultura

Secretaría de Desarrollo de la Comunidad

Secretaría de Gobierno

Secretaría de Obras Públicas

Secretaría de Servicios Administrativos

Servicio de Salud de Antioquia

Universidad de Antioquia

Chocó

Gobernación del Departamento

Comité Regional de Emergencia

Secretaría de Gobierno

Servicio Seccional de Salud

Defensa Civil del Chocó

Cruz Roja del Chocó

Corporación Autónoma Regional del Chocó (Corpochocó)

Niveles Locales

Antioquia

Alcaldías municipales de los municipios afectados

Comité Interinstitucional Metropolitano de Salud, Medellín (integrado por Instituto de Seguros Sociales, Metrosalud, Hospital San Vicente, Hospital General, Servicio Seccional de Salud de Antioquia, Hospital La María y Defensa Civil).

Chocó

Alcaldías municipales de los municipios afectados

Conclusiones Comparativas

Introducción

El análisis comparativo de la gestión de los desastres del Alto Mayo (Perú), Limón (Costa Rica) y Atrato Medio (Colombia) nos ilustra un conjunto de problemas y cuestiones que surgían en torno a las respuestas de una gran diversidad de actores (los organismos nacionales de prevención y atención de desastres, organizaciones bilaterales, multilaterales y humanitarias, organizaciones no gubernamentales –ONGs, organizaciones sociales de base, gobiernos locales) a estos tres eventos sísmicos. En particular, nuestro análisis ilustra el complejo entramado de relaciones que van tejiéndose entre estos actores –tanto en la fase de atención de las emergencias como en los procesos de recuperación y reconstrucción– frente a desastres ocurridos en regiones de América Latina, experimentando procesos acelerados de acumulación de vulnerabilidades.

Tal como comentamos en la introducción de este libro, se trata del tipo de desastre que ocurre en las regiones más vulnerables de América Latina todos los años: desastres de un impacto más extensivo que intensivo, que no son considerados como catástrofes a nivel internacional y que no han sido estudiados en la región en forma sistemática. Estos desastres no son esas grandes catástrofes eventuales asociadas a fenómenos naturales espectaculares que afectan a áreas metropolitanas, que requieren operaciones complicadas de ayuda humanitaria internacional, que se resaltan en los medios de comunicación, que predominan en las agendas de los organismos nacionales e internacionales y que normalmente son materia de investigación.

Nuestro análisis demuestra que desastres como los de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio tienen características y especificidades propias y requieren otro tipo de respuesta de los diferentes actores y otro tipo de relación entre ellos si es que se pretende lograr que los procesos de gestión sean relevantes, eficaces y eficientes. Es probable que los problemas y cuestiones aquí identificados aún no hayan sido reconocidos por la mayoría de los organismos nacionales e internacionales y menos aún incorporados en sus metodologías, sistemas organizativos, políticas e imaginarios. Es por ello que, dado que los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio tipifican una problemática de carácter regional aún no reconocida, creemos que nuestro análisis tiene una gran relevancia en la medida que puede servir de información para la generación de nuevas y apropiadas políticas y sistemas administrativos e instrumentales para la gestión de desastres en América Latina.

Las principales cuestiones y problemas identificados por nuestro análisis comparativo –que deberían ser considerados por los diferentes actores involucrados en la gestión de desastres en América Latina– son:

generación de procesos acelerados de acumulación de vulnerabilidades en regiones "olvidadas" o "periféricas", que devienen en desastres "sorpresivos" tanto para las sociedades regionales como para los actores exógenos a estas regiones;

- limitaciones de las metodologías e indicadores convencionales utilizados para medir la magnitud e impacto de los eventos, cuando son aplicados en regiones como estas, lo cual torna en gran medida "invisibles" a los desastres ante los actores que intervienen en su gestión;
- dificultades para generar un marco institucional para la gestión de desastres en regiones como estas, debido a la debilidad, heterogeneidad y dispersión de las instituciones locales, y a la poca presencia de actores estatales y no gubernamentales exógenos, lo cual resta funcionalidad a los Sistemas nacionales para la gestión de los desastres;
- en los procesos de gestión de los desastres, reproducción de las desigualdades políticas, económicas y sociales que han caracterizado históricamente al desarrollo de estas regiones, y que resultan en acciones, programas y proyectos que a menudo tienden a desfavorecer a las zonas y grupos sociales más vulnerables;
- en los procesos de gestión de los desastres, reproducción de un imaginario derivado de la gestión de las grandes catástrofes eventuales, que resulta en acciones, programas y proyectos que a menudo no corresponden a las necesidades y capacidades locales de las regiones afectadas

En el capítulo que sigue examinaremos cada una de estas cuestiones y problemas y posteriormente presentaremos un conjunto de recomendaciones para mejorar los procesos de gestión de desastres en América Latina en el futuro.

Procesos de Acumulación de Vulnerabilidades

Las regiones de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio comparten una serie de aparentes similitudes que llamaron la atención para realizar el presente análisis comparativo. Ecológicamente las tres regiones son calificadas como trópico húmedo. Tienen una población dispersa, de baja densidad y con marcadas diferencias culturales, comparada con otras regiones de sus respectivos países. Por otro lado, las tres regiones experimentaron desastres asociados a amenazas sísmicas en el mismo periodo. Sin embargo, dejando al lado la coincidencia temporal de los desastres y las aparentes similitudes mencionadas, las regiones presentan un conjunto de diferencias históricas y geográficas muy particulares que invalidan la hipótesis de que su vulnerabilidad es una característica de sus formaciones sociales, económicas, culturales y territoriales per se.

Un análisis del papel económico y político que han cumplido estas regiones en sus respectivos países revela la operación de procesos muy similares de cambio político, social, económico y territorial en las últimas décadas, aún cuando la historia de conformación regional en cada caso es completamente diferente. Son estos procesos de cambio los que han conducido a una acumulación acelerada de vulnerabilidades, generando condiciones cada vez más propicias para la ocurrencia de desastres. Es preciso, por lo tanto, analizar en primer lugar la acumulación de vulnerabilidades en cada una de las tres regiones para luego intentar caracterizar a los procesos de

cambio en sí. Esta caracterización de los procesos de cambio puede servir tanto para entender la ocurrencia reciente de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio como para postular la existencia de una problemática nueva y aún no abordada en el campo de la gestión de los desastres en América Latina.

La acumulación de vulnerabilidades en el Alto Mayo se inició con la fundación de ciudades enclaves como Moyobamba, Rioja y Soritor en la época de la colonia española, utilizando técnicas de construcción foráneas de baja resistencia sísmica. La ciudad de Moyobamba fue el centro administrativo de un importante sector de la amazonia hasta fines del siglo XIX. De allí que su virtual aislamiento posterior y su poca importancia comercial la región experimentó poco cambio demográfico, económico o ecológico hasta la década de 1970. Dicho aislamiento, unido a la poca importancia política y económica de la región, condujo a que los desastres ocurridos en la región hasta el terremoto de 1968 no fueran destacados a nivel nacional. El impacto de estos desastres fue limitado a la destrucción de viviendas, que luego fueron reconstruidas por los pobladores utilizando recursos propios de la región.

Después de la interconexión vial de la región con el resto del Perú a partir de 1974, se inicia un proceso de cambio económico, demográfico, ecológico y político que conduce a una acumulación acelerada de vulnerabilidades. El gobierno peruano aplicó un modelo de desarrollo para la amazonia que consistió en la construcción de carreteras de penetración y la promoción de la agricultura comercial a través de un sistema subsidiado de créditos y comercialización. La aplicación de este modelo generó una ola de inmigración de la zona andina hacia la región, dando lugar a un crecimiento demográfico intempestivo y la creación de nuevos asentamientos ubicados y construidos de una forma sumamente insegura; la destrucción de grandes extensiones de bosque primario, generando problemas de erosión; y un giro radical en la economía regional, en base al monocultivo del arroz y un conjunto de nuevos y violentos conflictos sociales. Cuando ocurrió la crisis política y económica del Estado peruano hacia fines de la década de los ochenta, el Alto Mayo ya estaba fuertemente articulado al resto del país. Se quebró la agricultura comercial en la región, se agudizaron los conflictos sociales y se inició un etapa de violencia y militarización a la par que se introdujeron cultivos ilícitos como la coca. Los terremotos de 1990 y 1991 ocurrieron en una región inmersa en crisis y caracterizada por un conjunto de nuevas vulnerabilidades. Por ello, los sismos tuvieron un impacto mucho mayor que los anteriores ocurridos en la región, un impacto que debido a la articulación económica de la región con el resto del país y a la presencia de los medios masivos de comunicación inclusive llegó a generar un problema de gestión de desastres a nivel nacional.

Hasta mediados del siglo XIX la provincia de Limón (en la costa atlántica de Costa Rica) constituía también una región aislada y con poca articulación económica con el resto del país. Su población estuvo conformada por pequeños pueblos de indígenas y negros dedicados mayormente al cultivo de cacao y a una agricultura de subsistencia. Un primer proceso de cambio en la región se produjo con la construcción del ferrocarril de San José hasta el puerto de Limón a fines del siglo XIX, acompañado por una concesión de tierras para el cultivo del banano. La inmigración masiva de negros antillanos –y en menor medida de chinos– y la nueva producción bananera dieron lugar a la creación de un enclave productivo y urbano fuertemente diferenciado del resto del país en términos sociales, culturales y económicos, y una primera acumulación de

vulnerabilidades que antes no habían existido en la región. Este modelo de desarrollo entró en crisis cuando en la década de los treinta se trasladó la producción bananera a la región del Pacífico, debido a agudos conflictos laborales y a la disminución de los rendimientos del cultivo a raíz de la "enfermedad de Panamá".

A mediados de la década del cincuenta se regresa al cultivo del banano y a partir de la década del sesenta se inicia un segundo proceso de cambio en la región, asociado a un nuevo modelo de desarrollo aplicado por el gobierno costarricense. La nacionalización del ferrocarril en 1971, la construcción de la primera carretera de San José a Limón en la misma época y una serie de obras públicas en la región dieron lugar a la diversificación de la economía regional. Se inició un fuerte proceso inmigratorio del resto del país hacia la región, dando lugar a una tasa de crecimiento de casi el doble del promedio nacional, la creación de nuevos asentamientos y la destrucción de grandes extensiones de bosque primario para la agricultura y ganadería. La promoción de productores independientes de banano como parte de este proceso dio lugar a que la superficie cultivada se cuadruplicara entre 1963 y 1984. En Limón se construyó una refinería de petróleo y creció la ciudad a través de numerosos asentamientos marginales a su alrededor. A diferencia del Alto Mayo, la economía de la provincia de Limón no estuvo en crisis cuando ocurrió el terremoto de 1991 y tampoco existió un panorama de violencia política. Sin embargo, los procesos de cambio operados en ambas regiones desde la década del setenta fueron bastante parecidas. La acumulación de vulnerabilidades en Limón, resultante del proceso de cambio, hizo que el terremoto de 1991 produjera un desastre no de pequeña escala sino de impacto nacional.

Comparado con el Alto Mayo y Limón, el Atrato Medio fue y es hasta la fecha una región aun más aislada, de poca importancia política y económica. Con su ecología de bosque tropical super húmedo y sin acceso vial alguno no existían en 1992 ni centros urbanos grandes ni zonas de agricultura comercial significativos. La colonización de la cuenca media del río se inició desde 1920 por pobladores negros provenientes de Quibdó, el principal centro urbano de la cuenca, gradualmente desplazando a las comunidades indígenas existentes hacia las cuencas altas de los afluentes del Atrato. Este proceso de colonización, realizado por vía fluvial, dio como resultado la formación de un conjunto de asentamientos de pequeño tamaño, sin infraestructura básica u obras públicas y con una economía incipiente en base a la agricultura de autoconsumo y la explotación forestal. En el Atrato Medio no se creó ni un enclave productivo estratégico –como en Limón– ni tampoco ocurrió una expansión masiva de la agricultura comercial –como en el Alto Mayo. Cuando sucedió el terremoto de 1992 el Atrato Medio aún presentaba características de aislamiento territorial unido a un muy bajo desarrollo económico y urbano, comparable con la situación de Limón antes del auge del banano y del Alto Mayo antes de la interconexión vial. Evidentemente la colonización de la zona había generado una serie de cambios y conflictos culturales, sociales y territoriales en la región pero sin la presencia de los procesos rápidos de transformación sucedidos en las otras dos regiones.

Sin embargo, debido a la visibilidad del desastre a través de los medios de comunicación masivos y por la existencia en Colombia de un organismo nacional con voluntad política de crear un Sistema de Gestión de Desastres en el país, el desastre del Atrato Medio (al igual que los de Limón y Alto Mayo) se convirtió en un problema nacional. Por otro lado, en la región de Urabá, geográficamente contigua al Atrato Medio y que también sintió el impacto de los sismos,

encontramos un proceso de cambio violento y de acumulación de vulnerabilidades bastante parecido a los procesos ocurridos en Alto Mayo y Limón y con ribetes aún más extremos de conflicto social. En el Urabá también se implantó el cultivo del banano desde los años sesenta y se iniciaron procesos acelerados de inmigración, colonización y concentración de la tierra. La historia de Urabá indica una vulnerabilidad potencial que puede acumularse en forma acelerada en el futuro en el Atrato Medio al operarse ahí procesos similares.

La acumulación de vulnerabilidades que se produjo en el Alto Mayo, Limón y Urabá (y que podría producirse en el Atrato Medio) ocurrió en regiones que originalmente fueron sumamente débiles y aisladas en términos de su integración económica, política o territorial. Antes de los procesos de cambio sus economías estuvieron circunscritas a la explotación primaria y a la agricultura de subsistencia y a limitados intercambios comerciales extrarregionales. Su bajo desarrollo económico fue asociado a una baja densidad demográfica, esta con pocas y pequeñas concentraciones urbanas y una dispersión rural amplia. Fueron regiones que recibieron de los gobiernos centrales poca inversión en infraestructura productiva o social. Por su bajo nivel de urbanización tampoco contaron en sus orígenes con una presencia significativa de instituciones públicas o privadas o con movimientos sociales o políticos capaces de incidir con algún peso en la política nacional. Por otro lado, su aislamiento territorial y económico se reflejó en la existencia de marcadas diferencias culturales y una suerte de "autorepresentación" de su población, lo cual también condicionó sus relaciones con otras regiones y con el Estado. Para este último, las regiones estuvieron históricamente como vacías y olvidadas: espacios verdes en los mapas.

Desde siempre estas regiones fueron vulnerables a las distintas amenazas naturales que las caracterizan. A pesar de la escasa información disponible, en las tres regiones existen registros de sismos anteriores con características parecidas a las de los ocurridos entre 1990 y 1992. En Limón hubieron sismos en 1798, 1822, 1916 y 1952; en el Atrato Medio en 1883 y 1903; y, en el Alto Mayo en 1746, 1928, 1945 y 1968. Estos sismos sucedieron en zonas mayormente despobladas y aisladas. Sin embargo, causaron desastre en la población regional. Además, por la poca integración económica, política o territorial de estas regiones en sus respectivos países, agravada por la lentitud y dificultad de la comunicación, dichos desastres nunca fueron considerados como tales en los ámbitos nacionales. No hubo destrucción de infraestructura económica estratégica, ni se afectó a centros urbanos importantes o a una masa política significativa. Estos desastres, que ocurrieron antes de la operación de los procesos de cambio, tuvieron un impacto y un significado muy localizado, y, en el peor de los casos, ni siquiera fueron registrados por los gobiernos nacionales. El hecho que además haya una ausencia de conocimiento histórico de desastres anteriores de parte de la población también refleja la poca institucionalidad de la cultura y la historia en las tres regiones, producto de su dispersión territorial, aislamiento y bajo desarrollo económico y la erosión progresiva de la memoria de estos eventos debido a los procesos de cambio.

Los desastres en estas regiones se convierten en una problemática a nivel nacional recién con la transformación de su territorio, sociedad y economía debido a los procesos de cambio mencionados. Se trata de procesos caracterizados por: cambios tecnológicos radicales en la producción, flujos masivos de migración introduciendo nuevos patrones culturales y sociales,

reorientación de la economía de la subsistencia hacia el mercado y la intensificación de los intercambios comerciales, un rápido crecimiento urbano y la creación de nuevos centros poblados, destrucción y degradación del medio ambiente, generación de nuevos frentes de conflicto social. Dichos procesos en el Alto Mayo, Limón y Urabá fueron esencialmente procesos de urbanización, entendiendo la urbanización como la transformación de una red de pequeños pueblos y ciudades sujetas al campo hacia un campo articulado por la ciudad.

En Limón y Urabá el proceso de urbanización fue iniciado por empresas transnacionales, pero tanto en Limón como en el Alto Mayo fue impulsado luego por los gobiernos nacionales, con el objetivo de explotar nuevos fuentes de recursos naturales, de incorporar nuevos territorios en la economía nacional y para abrir nuevos corredores de comunicación. Los modelos de desarrollo implementados por los gobiernos en ambas regiones fueron en muchos sentidos representativos de las políticas aplicadas en varias otras zonas tropicales de América Latina en las mismas décadas: se dio prioridad a la construcción vial, la construcción de infraestructura productiva y la oferta de crédito agrícola subsidiado para incentivar la ocupación de nuevos territorios. Las similitudes entre los programas de desarrollo implementadas en Limón desde la apertura de la primera carretera interregional Limón-San José entre 1974 y 1978 y en el Alto Mayo desde la llegada de la Carretera Marginal en 1974, además de las transformaciones resultantes de estos cambios saltan a la vista. En Urabá el proceso fue caracterizado más bien por la ausencia y no acompañamiento del Estado, llevando a que se generan condiciones de conflicto y vulnerabilidad aun más extremos.

Los veloces procesos de urbanización en regiones esencialmente rurales, caracterizados por estructuras territoriales, económicas y políticas incipientes y poco integradas, generan una acumulación muy rápida de nuevas vulnerabilidades, tanto por las características y el impacto de los procesos mismos, como por la poca capacidad de la población e instituciones regionales de manejarlos.

Con la urbanización del territorio y la incorporación de las economías locales a los mercados nacionales e internacionales se acelera el tiempo, reduciéndose progresivamente los horizontes temporales en los cuales se toman decisiones sobre la gestión de la producción, el medio ambiente y el entorno construido. La población regional no tiene la posibilidad de integrar cambios tan radicales en su economía, territorio o cultura ni tampoco tiene el peso político o económico para influir en la dirección del proceso. A la vez, conforme se abren las comunicaciones y se da la implosión de los mercados nacionales e internacionales en espacios anteriormente tan aislados, el proceso de evaluar riesgos, implícito en todas las decisiones económicas, se vuelve más complejo en torno a variables menos predecibles y más turbulentas e inestables. Los horizontes temporales en los cuales ocurren amenazas como los sismos son relativamente largos y no pueden ser incorporados en los horizontes temporales muy cortos en los cuales tanto la población regional como los flujos de migrantes de otras regiones se ven empujados a tomar decisiones. Se transforma el territorio, la economía y la sociedad tan rápidamente que no se incorporan las amenazas que caracterizan a las regiones en los procesos de toma de decisiones. La capacidad de gestión de organizaciones e instituciones regionales endebles desde su origen se ve rebasada por la velocidad y magnitud del cambio. Cualquier memoria histórica de las amenazas que pudiera haber existido en la población oriunda de las

regiones se desgasta y se desplaza por la violencia de los cambios y el nacimiento de nuevas y urgentes oportunidades y problemas. Para los migrantes de otras regiones, dicha memoria nunca existió.

La rápida acumulación de vulnerabilidades en un contexto donde población, organizaciones e instituciones regionales tienen muy baja capacidad de gestión del cambio genera las condiciones para desastres nuevos que sorprenden por su impacto. Ya antes de los terremotos de 1990 y 1991 en el Alto Mayo habían ocurrido desastres pequeños a raíz de inundaciones y deslizamientos que señalaban una acumulación de vulnerabilidades en marcha. Estos desastres pequeños podrían considerarse premonitorios de los desastres mayores que luego ocurrieron. Con la mayor articulación económica, política y territorial de las regiones, estos nuevos desastres ya tienen un impacto y significado que va más allá del ámbito local, y se convierten en una problemática nueva de gestión de desastres a nivel nacional. Si bien existía información científica sobre los niveles de amenaza sísmica, en las regiones no había información acerca de la acumulación de vulnerabilidades y, por ende, acerca de los niveles de riesgo que se presentaban. Por lo tanto, es por la acumulación de vulnerabilidades más que por la ocurrencia de los sismos que los desastres de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio fueron considerados como sorprendivos en sus respectivos países.

Hay otras regiones en todos los países de América Latina que por su debilidad económica, política y territorial podrían experimentar procesos similares de cambio, lo que conduciría a una acumulación acelerada de vulnerabilidades. Todos los países del continente tienen sus regiones "olvidadas", sean estas zonas de bosque tropical húmedo poco intervenidas, áreas áridas o semiáridas u otras poco integradas y articuladas a las economías políticas nacionales y a la internacional. En la medida que se mantengan vigentes las tendencias actuales de liberalización de las economías nacionales en el marco de la englobación de los mercados internacionales, es probable que la operación del tipo de proceso descrito aquí sea inclusive más rápido e inestable pero menos predecible en el futuro en otras regiones. La valorización de nuevos productos en el mercado internacional, el descubrimiento de nuevas fuentes de recursos naturales a explotarse, la creación de ventajas comparativas mediante la apertura de nuevas rutas de comunicación, o la valorización de la imagen de una región son factores que pueden precipitar procesos de cambio en la economía, territorio y sociedad de una región débil que conduce a una acelerada acumulación de vulnerabilidades. Al igual que las fuerzas de mercado en sí, se trata de una vulnerabilidad de gran movilidad, complejidad y versatilidad, que desconoce las fronteras convencionales. Estamos, por lo tanto, frente a una nueva problemática de gestión de desastres en América aún no reconocida por la mayoría de los organismos nacionales e internacionales y menos aún incorporada en sus metodologías, sistemas organizativos, políticas e imaginarios.

Regiones Vulnerables, Desastres "Invisibles"

Ocurridos los terremotos del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, un primer reto de los diferentes actores locales, regionales nacionales e internacionales fue evaluar y medir el impacto de los sismos y la magnitud de los desastres producidos. Los indicadores y metodologías

convencionales que se aplican para medir la magnitud de un desastre, como: el número de muertos y heridos, el valor de la producción perdida por la interrupción de las actividades económicas y el valor de la infraestructura dañada o destruida, se utilizan con cierto éxito en el caso de desastres ocurridos en ciudades grandes o en regiones fuertemente urbanizadas y articuladas a las economías nacionales. Pero en el caso de los desastres de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio es evidente que dieron una interpretación muy parcial del impacto de los sismos, pues resultó que los desastres eran en parte "invisibles" para muchos de los actores que pretendieron intervenir en su gestión.

Vistas desde afuera, las regiones donde ocurrieron los terremotos fueron percibidas como espacios homogéneos y como consecuencia el impacto de un sismo en uno de estos espacios fue considerado como "un desastre". Sin embargo, los que parecen espacios homogéneos desde afuera se vivían desde adentro con un alto grado de diferenciación. Cada región estaba conformada por un complejo de realidades sub-regionales y locales, viviendo procesos muy distintos. En Limón convivían en un sólo territorio los espacios del enclave bananero del Valle de la Estrella y Sixaola, el complejo urbano y portuario de Limón, la zona campesino-indígena del Alto y Bajo Talamanca y la zona de Chirripó. En el Alto Mayo la ciudad colonial de Moyobamba contrastaba con caseríos rurales nuevos formados por migrantes andinos. En el Atrato Medio los municipios de población negra fueron muy diferentes de los de las zonas indígenas ubicadas en las cabeceras de los afluentes del río Atrato. El Atrato Medio de por sí presentó una realidad muy diferente a otras regiones como Urabá y la ciudad de Medellín, que también sintieron el impacto del sismo. El impacto de los sismos en cada una de estas realidades sub-regionales y locales fue completamente diferente. Por lo tanto, los daños no tuvieron una distribución de carácter homogéneo sino una de suma complejidad y rugosidad, que reflejaron procesos de vulnerabilidad muy diferenciados.

Según la escala fractal con la cual se observa a los desastres, se manifiestan impactos diferenciados entre diferentes sub-regiones, entre diferentes pueblos y comunidades y hasta entre familias y personas individuales. El impacto es similarmente diferenciable según clase social, etnia, género y edad, para mencionar sólo algunos parámetros. Mientras que para muchos actores exógenos sucedió "un desastre" de mediano impacto, la población regional vivía múltiples pequeños desastres, con impactos muy diferentes, ocurridos en el mismo espacio regional.

Esa complejidad fractal de los desastres genera un conjunto de problemas para la utilización de indicadores convencionales de impacto y de estimación de daños.

Un primer problema se refiere a la relación entre la magnitud de los desastres y el tamaño de los países en donde ocurrieron. Según las estimaciones de daños, los desastres de Limón afectaron el equivalente al 4% del producto bruto interno de Costa Rica en 1990 y requerían una inversión en la atención de las emergencias y los procesos de recuperación y reconstrucción el equivalente al 17% del presupuesto nacional. Se trata, efectivamente, de un desastre de gran magnitud en el contexto de un país pequeño. Los daños producidos en el Alto Mayo y Atrato Medio fueron a todas luces comparables, pero no significaron más que desastres pequeños en el contexto de países grandes como Perú y Colombia. En otras palabras, la calificación de un desastre como "grande", "mediano" o "pequeño" es sumamente relativo y depende del contexto donde ocurre.

La misma relación sucede a otro nivel fractal dentro de las regiones mismas. En Colombia, el impacto económico de los sismos de 1992 fue concentrado en zonas como Medellín, que fueron afectadas sólo levemente. La destrucción de cien casas en Murindó resultó sumamente significativa en una región como el Atrato Medio, por ser uno de los centros urbanos más importantes. En cambio, la destrucción de cien casas en Apartado, Urabá, fue relativamente insignificante en el contexto de la extensa red urbana de esa región. La magnitud de un desastre tiene que ver entonces con el papel que cumple la infraestructura destruida o producción interrumpida en los espacios regionales donde ocurre. Por las características de las regiones del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, niveles de destrucción relativamente insignificantes en términos absolutos significaron desastres de gran magnitud en términos relativos para las sociedades y economías regionales.

En las tres regiones el número de muertos y heridos fue relativamente pequeño, dando la impresión de desastres de poca magnitud. Pero por tratarse de regiones extensivas con una baja densidad demográfica y con la mayoría de las familias habitando viviendas rurales livianas y rústicas, es probable que el número de muertos y heridos no representara un indicador real de la magnitud de los desastres. Con la excepción de un hotel colapsado en Limón, no existían en ninguna de las tres regiones grandes concentraciones urbanas, edificios multifamiliares, autopistas, centros comerciales u otros elementos de infraestructura que normalmente se asocian con un gran número de muertos en desastres sísmicos.

Problemas similares surgen con la utilización de indicadores económicos convencionales del impacto. Dichos indicadores enfatizaron el impacto económico de los sismos en ciudades como Medellín, en la producción bananera, refinería y movimiento portuario en Limón y, en menor medida, en la producción arrocería e infraestructura urbana en el Alto Mayo, pero no en otras zonas de las regiones afectadas donde las actividades productivas formales y relaciones de comercio extrarregional tuvieron poco peso en las economías sub-regionales y locales. Estas economías se centraban en actividades de subsistencia, de producción o comercio informal, y en el Alto Mayo también en actividades ilícitas como la producción y comercialización de drogas. El impacto desorganizador de los sismos en estas actividades informales y de subsistencia fue enorme para la población regional y se traducían en miles de pequeños desastres individuales a personas que vieron afectadas sus actividades económicas y productivas. La afectación al turismo en la zona de Talamasca en Limón fue notorio no sólo para los pocos grandes complejos hoteleros sino también para los miles de pequeños negocios turísticos informales que representaban un sustento importante a la economía de la zona. Este tipo de impacto no fue captado por los indicadores convencionales, que dieron una visión sumamente parcial y distorsionada del impacto económico de los sismos.

La estimación de daños y los cálculos económicos de pérdidas presentaba otros problemas de tipo interpretativo que invalidaban en gran parte su confiabilidad. En los tres casos se intentaba estimar el valor de las viviendas dañadas o destruidas y los costos eventuales de su reconstrucción o reparación. Sin embargo, es improbable que dichos cálculos pudieran tomar en cuenta y menos aun valorizar la condición precaria de un gran porcentaje de las viviendas antes de ocurrir los sismos ni de los costos reales de reconstruir una vivienda precaria. La frontera entre

los efectos de una pobreza estructural en estas regiones y los efectos de los sismos es sumamente borroso y no pudo ser manejado por las metodologías e indicadores convencionales de impacto.

Con relación al impacto en el medio ambiente, los sismos causaron numerosos deslizamientos y destruyeron zonas de bosque primario que luego se tradujeron en problemas de taponamiento de ríos y caños. Se destruían directamente áreas de cultivo de subsistencia y se afectaba a la infraestructura de transporte fluvial y terrestre, con lo cual se dificultaba la comercialización de productos y la llegada de la ayuda de emergencia. El impacto ambiental de los sismos tanto en Limón como en el Atrato Medio también afectaba la viabilidad de comunidades indígenas, pues obstruía las actividades de cultivo, caza, pesca, indispensables para la supervivencia. Los indicadores convencionales no registraron adecuadamente la importancia del impacto en el medio ambiente ni tampoco los efectos posteriores en la producción y comercialización de productos o en las comunidades indígenas.

Los sismos también tuvieron un impacto en las relaciones sociales en las regiones. Dada la heterogeneidad social de las regiones y la existencia de conflictos entre diferentes comunidades y grupos, un efecto de los sismos fue la generación, en algunos casos, de nuevos patrones de cooperación entre ellos, conduciendo a la creación de alianzas pero también de nuevos frentes y ejes de fractura y conflicto social. Por otro lado, los desastres sirvieron para activar organizaciones existentes (como el Frente de Defensa de Soritor en el Alto Mayo), para crear nuevas o para fragmentar otras. No hay metodologías ni indicadores desarrollados para medir el impacto de los desastres en estas dinámicas sociales. En los informes de los organismos nacionales acerca de los tres desastres se utilizan más o menos indistintamente términos como damnificado y afectado, sin llegar a precisar su significación real, y tampoco se intenta diferenciar estas categorías según su significado social, cultural o económico. Nuevamente surge el problema tanto conceptual como operativo de cómo diferenciar entre las víctimas de la pobreza estructural y las víctimas de los sismos. Sin tomar en cuenta este tipo de cuestiones es bastante difícil aproximarse a la magnitud e impacto real de los desastres ocurridos.

Un problema adicional se refiere a la accesibilidad de las zonas afectadas dentro de cada región. En general, las evaluaciones de impacto realizadas tuvieron como prioridad a los centros urbanos y zonas más accesibles de las tres regiones. Las zonas más aisladas, en general iban incorporándose a la evaluación sólo posteriormente y a través de datos incompletos y no confiables. En Colombia es notoria la diferencia entre la cobertura de la evaluación de impactos en los municipios correspondientes al departamento de Antioquia y los correspondientes al Chocó, y en ambos departamentos entre los centros urbanos más accesibles y las zonas rurales más aisladas.

En resumen, los indicadores convencionales de impacto sólo dieron cuenta parcialmente de la magnitud de los desastres ocurridos en el Alto Mayo, Limón y Atrato Medio. Este tipo de desastre, ocurrido en regiones experimentando procesos rápidos de acumulación de vulnerabilidades, se caracteriza por un impacto físico, económico, ecológico y social muy heterogéneo. En general, los resultados de las metodologías utilizadas dieron prioridad al impacto en las zonas más urbanizadas y en los sectores con mayor articulación a las economías nacionales, que también fueron las de mayor peso político. Este es el caso de Limón, donde un

centro bananero y portuario con importancia estratégica a nivel nacional se encuentra rodeado por asentamientos de trabajadores inestables y regiones extensas de agricultura de subsistencia y economías informales. El impacto en estas zonas y sectores fue lo que quedó registrado como "un desastre", en el contexto de la relación entre los desastres y las economías políticas nacionales. Los miles de pequeños desastres producidos por los sismos en zonas marginales, rurales y aisladas y en los sectores informales y de subsistencia de las economías sub-regionales y locales no fueron adecuadamente registrados por los indicadores y metodologías convencionales de medición de impacto. Por lo mismo, estos múltiples desastres terminaron siendo en gran medida "invisibles" para muchos de los actores exógenos que intervinieron en la gestión de los desastres. Este hecho tuvo un impacto decisivo en las respuestas que se dieron a los desastres ocurridos en las tres regiones.

Los Marcos Institucionales para la Gestión de los Desastres

Según la legislación en los tres países, la gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio correspondía formalmente a los organismos nacionales responsables –en el Perú, al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI); en Costa Rica, a la Comisión Nacional de Emergencias; y en Colombia, a la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres– y a los "Sistemas" de gestión de desastres (el Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú; el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en Colombia). En los tres países estos organismos, de una o otra forma, pretendían estar a la cabeza. Dichos Sistemas, que incorporan a los gobiernos locales, otras instituciones gubernamentales, las fuerzas armadas, los servicios de emergencia (bomberos, Cruz Roja) y las organizaciones de la sociedad civil, constituyen el marco institucional para la gestión de desastres en los tres países. En los tres países los organismos internacionales también debían canalizar su apoyo para la gestión de los desastres (sea este en términos de recursos o en términos de asesoría técnica) a través de los organismos nacionales y sus Sistemas.

En desastres ocurridos en ciudades grandes o en regiones fuertemente articuladas a las economías nacionales, normalmente se hace visible y predominante la intervención de los organismos nacionales y otros componentes de los Sistemas desde los primeros momentos de los desastres. Se trata de contextos caracterizados en general por gobiernos locales consolidados, una presencia significativa de instituciones gubernamentales nacionales o regionales y buenas comunicaciones. Con las limitaciones que pudieran tener, parece que los Sistemas pueden estructurar un marco institucional funcional para la gestión de desastres en este tipo de contexto, debido a la existencia del sustento organizativo, institucional, técnico y político necesario.

En el Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, en cambio, se presentaba un panorama organizativo, institucional y político muy diferente, con estructuras político-administrativas débiles, gobiernos locales sin recursos o capacidad de gestión y poca presencia de otras instituciones gubernamentales. En estas regiones tampoco había una presencia muy significativa de ONGs u otras instancias de gestión alternativa a las débiles estructuras gubernamentales. En general, las ONGs locales que sí existían no tuvieron peso político en las regiones ni tampoco capacidad

operativa para la gestión de un desastre. Si bien las Iglesias tenían una presencia amplia y una mayor capacidad de organización y operación en la tres regiones, también existían niveles de fragmentación y conflicto entre la Iglesia Católica y las iglesias y sectas protestantes. Por otro lado, tal como se ha enfatizado, se trata de regiones extensas con una infraestructura de transporte y comunicaciones bastante precaria.

En cambio, existían algunos antecedentes importantes referidos a las organizaciones sociales de base y los movimientos de carácter reivindicativo a nivel regional construidos en torno a ellas, por lo menos en el Alto Mayo, Limón y Urabá. Históricamente en regiones tan aisladas y poco desarrolladas (y en el Atrato Medio hasta el momento de ocurrir los desastres) no existían mayores manifestaciones autónomas de organización social, salvo instancias ligadas a políticos locales a través de relaciones clientelistas, como las Juntas de Acción Comunal en el Atrato Medio. Pero con los procesos de urbanización experimentados, en el Alto Mayo, Limón y Urabá surgían movimientos asociados a las reivindicaciones frente a los gobiernos y en los últimos dos casos también frente a las empresas bananeras. El movimiento sindical en Limón alcanzó su auge en la década del setenta, con la industria portuaria y bananera. En el Alto Mayo, asimismo, existía en la década del setenta un frente popular amplio para reivindicar precios y condiciones para la agricultura comercial y para lograr la creación de un gobierno regional autónomo. Ambos movimientos posteriormente experimentaron procesos graduales de desgaste. El de Limón a lo largo de la década de los ochenta y el del Alto Mayo, en forma muy aguda, a finales de esa década. En Urabá las organizaciones sociales de base se encontraron envueltas en procesos extremos de conflicto y violencia política. Es importante anotar que estos movimientos y las organizaciones sociales de base que las sostenían surgían en determinados momentos de los procesos de urbanización, generalmente cuando existía un determinado grado de centralización y regulación económica y política regido por los gobiernos centrales y los partidos políticos que ostentaban el poder. Posteriormente, con una mayor diversificación y fragmentación de las sociedades y economías, tendían a fracturarse también los movimientos centralizados. En escenarios regionales tan dispersos en términos sociales, económicos, territoriales y culturales e inmersos en procesos de urbanización tan turbulentos y rápidos es bastante difícil que subsistan movimientos sociales o políticos centralizados; por el contrario, estos presentan niveles muy heterogéneos y dispersos de organización social con capacidades de gestión muy diferenciadas. La existencia de grupos subversivos armados en el Alto Mayo y Urabá, con su secuela de militarización, no sólo es un factor que atenta contra el nacimiento de movimientos sociales regionales sino también un indicador de la no existencia o debilidad de tales movimientos. En otras palabras, en las regiones donde ocurrieron los desastres, al igual que las estructuras gubernamentales, ONGs e iglesias, las organizaciones sociales de base también estuvieron caracterizadas por una gran heterogeneidad y generalmente por dispersión y debilidad en sus estructuras y presencia.

En semejantes condiciones organizativas, institucionales y políticas, es evidente que los organismos nacionales en los tres países tuvieron serias dificultades para estructurar un marco institucional capaz de encarar la gestión de los desastres. Los Sistemas que existieron en las organigramas oficiales experimentaron dificultades de articulación vertical y horizontal para lograr una funcionalidad adecuada en estas regiones.

En primer lugar, los Sistemas enfrentaban problemas derivados de la multiplicidad de organismos con funciones superpuestas que existían a nivel nacional y por la falta de ubicación política del organismo nacional en la estructura de poder gubernamental. En el Alto Mayo mientras el INDECI fue el encargado de coordinar la respuesta a las emergencias, el proceso de reconstrucción fue encargado por el gobierno central al Ministerio de Vivienda, hecho que generó una serie de conflictos entre las dos entidades. En Limón la Comisión Nacional de Emergencias fue tempranamente desplazada de la coordinación de la respuesta debido a su temprana ineficacia, su falta de peso político y legitimidad frente a la población local, y un claro deseo de parte del gobierno central de lucirse tomando las riendas de la respuesta. En Antioquia, Colombia, es la organización FOPREVE quien toma el liderazgo para coordinar la gestión de los desastres del Atrato Medio en la jurisdicción de Antioquia, en lugar de la Comisión Regional de Prevención y Atención de Desastres del Sistema (aunque esto puede interpretarse como un síntoma saludable de flexibilidad de este último). Sólo en Colombia existía un Sistema que por su ubicación política podía integrar tanto la atención de las emergencias como los procesos de reconstrucción en un solo esquema de gestión de desastres. En el Perú y Costa Rica es evidente que los organismos nacionales y sus Sistemas han sido diseñados fundamentalmente para la atención de emergencias, más que para la gestión de procesos de reconstrucción. Una vez terminada la etapa de la atención parece que hay una tendencia a nivel de los gobiernos de marginar a los organismos nacionales y sus Sistemas y encargar la reconstrucción a otros organismos del Estado. En el imaginario del Estado (con la excepción de Colombia) es claro que la gestión de los desastres sigue siendo sinónimo de la atención de las emergencias, un punto que retomaremos más adelante.

Otro problema de articulación horizontal surge también a niveles regionales y locales. En ninguno de los Sistemas se previeron mecanismos de coordinación horizontal y directa entre sus comités o comisiones regionales o locales, sino solo indirectamente a través del nivel superior inmediato. Esto se hizo patente cuando el desastre afectó a varias jurisdicciones político-administrativas. Dicho problema fue particularmente visible en el caso del Atrato Medio, donde existía una fuerte diferenciación entre los procesos de gestión de los desastres en las zonas que correspondían a los departamentos de Chocó y Antioquia (las administraciones políticas departamentales más débil una y fuerte la otra, respectivamente, de Colombia). Asimismo, en el Perú los procesos de gestión de los desastres producidos en la provincia de Rodríguez de Mendoza fueron completamente desarticulados de los procesos que se dieron en las provincias de Moyobamba y Rioja en el Alto Mayo, a pesar de que se trataba de provincias contiguas.

En segundo lugar, los Sistemas también tuvieron problemas de articulación vertical entre sus componentes nacionales, regionales y locales. Los componentes nacionales, representados por los organismos nacionales que encabezaban los Sistemas, tuvieron una institucionalidad permanente en las ciudades capitales, con estructuras formales y entidades de apoyo. Similarmente existían componentes regionales y locales también institucionalizados en algunas de las principales ciudades y regiones más articuladas de los tres países. Pero en regiones como Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, a nivel local (con uno u otro excepción) los componentes de los Sistemas sólo existían en el papel.

En el Alto Mayo los comités distritales y provinciales del Sistema Nacional de Defensa Civil no existían como tales sino que se activaban sólo cuando ocurrían los sismos, con una función que se limitaba básicamente a la distribución de ayuda en la fase de atención de las emergencias. En Costa Rica, al ocurrir el desastre de Limón, la Comisión Nacional de Emergencias recién estaba intentando estructurar comités regionales y locales. Apenas existía un solo comité local conformado en la misma ciudad de Limón. En Colombia el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres tenía un desarrollo regional y local significativamente mayor que en Perú o Costa Rica. En el Atrato Medio, en la zona que correspondía al departamento de Antioquia, ya existían dos comités locales, formados gracias a una dinámica administración regional. En cambio, en la zona que correspondía al departamento de Chocó no existía ningún comité local, y el comité regional, que existía en el papel, estuvo prácticamente inoperativo.

Esta debilidad de los Sistemas a nivel local en las regiones donde ocurrieron los sismos, fue un fiel reflejo de la debilidad de la administración pública en general en estas regiones, sobre todo las administraciones municipales. Aun cuando se lograba activar a los componentes locales de los Sistemas en forma ad hoc e improvisada, ocurridos los sismos, aquellos manifestaban en general una capacidad de gestión sumamente débil. Su carácter improvisado y debilidad conllevó a inevitables problemas y conflictos políticos con otras organizaciones preexistentes a nivel local o regional, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, quienes en ausencia de un marco institucional establecido y legitimado buscaron establecer su propio protagonismo en la gestión de los desastres. En Soritor (Alto Mayo) es el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo, una organización social de base fuerte y activa, quien incorpora al Comité Distrital de Defensa Civil, componente local del Sistema, activado después del sismo, como un ente auxiliar al Frente. En el Chocó el Comité Regional se encontró trabado en conflictos con diferentes entidades operativas y departamentales.

Un tercer problema que atentó contra la estructuración de una marco institucional funcional en las tres regiones fue que sus Sistemas (con la excepción del colombiano) se basaban excesivamente en la organización política formal, a menudo no estableciendo un papel claro ni tampoco otorgando una representación adecuada de las organizaciones sociales de base, ONGs u otras manifestaciones organizativas no oficiales. A diferencia de muchos de los componentes locales de los Sistemas (creados en forma ad hoc en el momento de ocurrir los desastres), estas organizaciones "no oficiales" a menudo sí tuvieron legitimidad y representatividad de las poblaciones regionales. Por no encontrar una cabida definida en los Sistemas a nivel local o regional, se desaprovechó una serie de oportunidades para que estas organizaciones pudieran cumplir eficientemente una función en la gestión de los desastres (sea esta en la distribución de la ayuda de emergencia o en la gestión de programas de reconstrucción).

Los problemas de incorporación de las organizaciones no oficiales en los Sistemas se debía en parte a las relaciones de conflicto y desconfianza que existían entre estas y los gobiernos antes de ocurrir los desastres. Existían problemas no resueltos de relación política que en vez de resolverse podían exacerbarse por la ocurrencia de los desastres. En Limón existía un largo antagonismo entre el gobierno y los obreros bananeros y trabajadores urbanos sindicalizados. Algo parecido sucedía en el Alto Mayo, donde el mismo nombre de las organizaciones sociales: "Frente de Defensa" sugería una posición, en el mejor de los casos, defensiva frente al gobierno central. En

el Alto Mayo, el período inmediatamente antes del desastre había sido caracterizado por una huelga regional de los agricultores. En el caso de Limón, el descontento de grandes sectores de la población con la política gubernamental amenazaba el estallido de una huelga o paro cívico en un futuro cercano. Por lo tanto, el acercamiento entre organizaciones gubernamentales y no oficiales durante los desastres se producía en general más por necesidad que por convicción. A menudo, debido a la inoperatividad de los componente locales de los Sistemas, no se tuvo otra alternativa que negociar con las organizaciones no oficiales.

En Colombia se produjo un panorama relativamente más favorable que en Perú o Costa Rica en relación a la incorporación de las organizaciones "no oficiales" en la gestión de los desastres, particularmente en la planificación de los procesos de reconstrucción. A nivel nacional se creó una Coordinación Nacional del Proceso de Reconstrucción, compartida por la DNPAD y la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales, mientras que a nivel local la ejecución de proyectos de reconstrucción se basaba en "padrinos municipales", que en su mayoría fueron ONGs. En general, esto permitía una eficacia al Sistema colombiano, sobre todo en la ejecución de proyectos de reconstrucción (esto no se dio en el Perú ni en Costa Rica), aunque existían casos como el de Riosucio, en donde la administración municipal desconfiaba de actores como la Organización Campesina del Bajo Atrato (OCABA) y la parroquia de Riosucio.

Por estos diferentes problemas de articulación vertical y horizontal, ninguno de los Sistemas –con la notable excepción del colombiano en la jurisdicción del departamento de Antioquia– llegaba a estructurar un marco institucional funcional para la gestión de los desastres. Como consecuencia de la debilidad de los Sistemas a nivel local, los propios organismos nacionales y otras organizaciones gubernamentales centrales o regionales tuvieron que asumir un papel protagonista en la gestión de los desastres, sin que este protagonismo pudiera considerarse como el funcionamiento de un Sistema o la estructuración de un marco institucional. Tanto en el Alto Mayo como en Limón se da cuenta de una gran cantidad de organizaciones nacionales e internacionales interviniendo en la gestión de los desastres, hecho que refleja la debilidad de sus respectivos Sistemas. Es notorio que en Colombia, donde existía un Sistema relativamente más consolidado que en los otros dos países, no intervinieron los organismos internacionales en la gestión de los desastres.

Sin un marco institucional funcional para la gestión de los desastres, las acciones de todas las organizaciones, tanto gubernamentales como no oficiales, perdían eficacia y eficiencia. Se creaba una situación confusa en la cual no existían ni los canales de comunicación ni las oportunidades de negociación entre las diferentes organizaciones, fundamentales para permitir que las necesidades, potencialidades y capacidades de la población afectada por los desastres se traduzcan en respuestas complementarias y relevantes. Dicha situación se manifestaba en el Alto Mayo en el caso de la utilización de una donación del gobierno de Japón para la reconstrucción. Debido a la falta de articulación entre el organismo nacional y otras organizaciones del gobierno que manejaban la donación y las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales de base, quienes podrían desarrollar y ejecutar proyectos de reconstrucción, fue imposible dar una utilización efectiva a gran parte de la donación. Esta terminó disipándose en un proyecto de reconstrucción que no funcionó por falta de participación local.

En ausencia de un marco institucional funcional y por la dispersión y debilidad organizativa e institucional en las tres regiones (excluyendo los dos municipios del Atrato Medio que correspondían a Antioquia) la gestión de los desastres terminó siendo sumamente heterogéneo y localizado dependiendo de las capacidad de gestión y negociación de organizaciones gubernamentales, gobiernos locales, organizaciones sociales de base, ONGs e iglesias individuales. Sólo en localidades donde funcionaba efectivamente un gobierno local o donde existía una ONG o iglesia con capacidad de gestión se lograba "reconstruir" en forma parcial y temporal un marco institucional funcional sin que esto tuviera la fuerza de gravedad necesaria para articular la gestión de los desastres a nivel regional o de forma más permanente. Inclusive en Colombia daba la sensación que se hicieron un conjunto de pequeños proyectos locales de reconstrucción en vez de uno grande en un proceso sistemático.

La gestión de los desastres a cargo de gobiernos locales y de organismos descentralizados de los gobiernos centrales en las tres regiones estuvo fuertemente diferenciado según su capacidad de operación, nivel de organización y voluntad política. Tal como ya se ha mencionado, en el Atrato Medio fue notoria la diferencia en la gestión de los desastres entre las jurisdicciones de Antioquia y Chocó. En el Alto Mayo –en Rioja, donde existía una alcaldesa dinámica y en Moyobamba donde existía un alcalde inactivo y endeble– la capacidad de gestión de los desastres fue completamente diferente.

En el Alto Mayo y Limón el papel de las ONGs cobraba importancia en algunas localidades, por sus posibilidades de negociación tanto con las organizaciones gubernamentales como con las organizaciones sociales de base, pudiendo en algunos casos armar un marco institucional ad hoc que integraba a ambos. Sin embargo, por no encontrar una representación adecuada en un marco institucional a nivel regional y por carecer de niveles propios de coordinación, su actuación se vio atomizada y aislada, a veces duplicando esfuerzos innecesariamente en algunas zonas sin atender a otras. En el Alto Mayo surgió el caso de una ONG (Intermediate Technology Development Group) que lograba armar un marco institucional de alcance regional que incorporaba organizaciones gubernamentales y locales, organizaciones sociales de base, Iglesia y organismos internacionales. Pero aun en este caso surgieron problemas de legitimación y de coordinación con otras ONGs y con organizaciones oficiales. En Limón surgían casos similares a través de FUPROVI y CIPER. Sólo en el Atrato Medio encontramos a ONGs participando en forma articulada en los procesos de reconstrucción, en su papel de "padrinos municipales".

Habría que mencionar que, en general, en las tres regiones las ONGs, por sus características, tienden a tener más capacidad de intervenir en la ejecución de proyectos de reconstrucción que en acciones de atención de las emergencias. Muchas ONGs no tienen la capacidad operativa para distribuir ayuda en forma masiva, ya que este tipo de operación normalmente no encaja en sus esquemas "normales" de operación, que son de promoción del desarrollo. Y por otro lado, la mayoría de ONGs no tienen ni experiencia ni capacidad específica en la gestión de desastres. Sin embargo, tanto en el Alto Mayo como en Limón las ONGs representaban para los organismos internacionales o humanitarios que no querían canalizar sus recursos a través de los organismos nacionales una alternativa para la canalización de recursos para la reconstrucción.

Las Iglesias, tanto Católica como Protestante, no requerían legitimarse ante la población ni tampoco ante las organizaciones gubernamentales. En muchas localidades de las tres regiones las iglesias se involucraron en la gestión de los desastres, en coordinación tanto con organizaciones gubernamentales como con organizaciones sociales de base, sobre todo en la fase de atención de las emergencias. En contraste con las ONGs, las iglesias a menudo articulan redes de agentes pastorales o grupos eclesiales locales que les permiten tener una amplia cobertura para la distribución de ayuda humanitaria. Salvo en contadas instancias, no tienen la capacidad técnica para el desarrollo y ejecución de proyectos de reconstrucción institucional con alcance regional, salvo que se asocien con una ONG, tal como sucedió en la relación entre CARITAS e ITDG, en el Alto Mayo.

Con respecto a las organizaciones sociales de base, su capacidad de gestión de los desastres dependía en gran parte de la coyuntura a través de la cual estaban pasando. Organizaciones con experiencias previas de negociación en contextos de conflicto y crisis fueron en general las que demostraron un mayor capacidad de gestión de los desastres. Experiencias anteriores de negociación en el campo laboral, productivo o de necesidades básicas servían como un enorme recurso para la gestión de los desastres. Tal es el caso del Frente de Defensa de Soritor, en el Alto Mayo, que logró una respuesta orgánica a la emergencia y el impulso de un programa posterior de reconstrucción de viviendas después del primer terremoto del Alto Mayo. En el Alto Mayo hay muchas evidencias para sugerir que los componentes locales del Sistema lograban funcionar mejor en localidades donde existían organizaciones sociales de base activas. Pero por otro lado, muchas de las organizaciones sociales de base en las tres regiones se encontraron en reflujo y sin mucha capacidad de movilización o gestión, como el caso de FETRAL en Limón. Sobre todo, si bien surgían casos aislados de organizaciones sociales de base generando marcos institucionales para la gestión de los desastres, como en Soritor o en las comunidades indígenas de Talamanca en Limón, no fue posible generalizar estos marcos a nivel sub-regional o regional con una mayor cobertura social o territorial. Tal como se ha mencionado arriba, en el momento de ocurrir los terremotos, tanto en el Alto Mayo como en Limón los movimientos sociales de carácter regional ya estuvieron en crisis y reflujo, y no había capacidad de centralizar la gestión de los desastres o de negociar en forma concatenada con las organizaciones gubernamentales. Por otro lado, en los casos donde a raíz de los desastres se lograba generar niveles de coordinación y centralización de los movimientos sociales, como sucedió fugazmente en Limón, se evidencia que su efectividad en general no perduró más allá de la etapa de la emergencia, donde las necesidades y prioridades tienden a ser más unidimensionales y sencillas. Dichos movimientos, en general, no lograron articularse a los procesos más complejos de reconstrucción, donde entraron en juego conjuntos de intereses y necesidades conflictivos y a veces contradictorios y donde se tenía que negociar con una variedad de organizaciones nacionales e internacionales durante largos periodos para lograr algún resultado.

Otros actores que intervinieron en la gestión de los desastres del Alto Mayo y Limón fueron los diferentes organismos extranjeros e internacionales. Estos fueron: gobiernos extranjeros y organizaciones bilaterales y multilaterales que realizaban donaciones directas a los organismos nacionales para la atención de las emergencias y a veces para la reconstrucción (como el caso de la donación del gobierno de Japón en el Alto Mayo), organismos humanitarios internacionales que intervinieron en la atención de las emergencias o en el impulso a proyectos de

reconstrucción, a través de las iglesias u ONGs, y otros que prestaron diversos tipos de asesoría técnica a los organismos nacionales. Es notorio que muchos organismos internacionales prefirieran canalizar sus aportes a través de las Iglesias u ONGs pero no a través de los Sistemas, una tendencia que retomaremos más adelante. Tal como ya mencionamos, en Colombia es tal vez síntoma del mayor desarrollo de su Sistema el hecho que no intervinieran organismos internacionales directamente en la gestión del desastre.

Finalmente, en nuestro análisis de los marcos institucionales para la gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio es preciso diferenciar entre las fases de atención de las emergencias y los procesos de recuperación y reconstrucción. Tal como hemos hecho mención, los Sistemas en general, y en particular sus componentes locales funcionan con más facilidad para atender a las emergencias que para gestionar programas de reconstrucción. Las acciones de atención de las emergencias son relativamente discretas y de corto plazo y no son tan exigentes en términos de coordinación inter-institucional. En cambio, los procesos de reconstrucción son más complejos, de más largo plazo y exigen niveles de coordinación y negociación entre una gran variedad de diferentes organizaciones e instituciones. En las tres regiones había dificultades para pasar de la respuesta a las emergencias hacia la gestión de programas de reconstrucción. Aquellas se debían nuevamente a la ausencia de un marco institucional funcional capaz de crear las condiciones de consenso y estabilidad necesarias. La demora entre la respuesta a las emergencias y el inicio de los programas de reconstrucción a menudo causó desconcierto entre la población y desmovilizó esfuerzos locales (agravados por las promesas de organizaciones y políticos buscando protagonismo pero demostrando poca acción efectiva) y fue otro motivo de fricción y conflicto entre las organizaciones gubernamentales, las ONGs y la población regional. Tal como hemos hecho mención, los procesos de reconstrucción, con la excepción de Colombia, prácticamente no se dieron dentro de los marcos institucionales representados por los organismos nacionales y sus Sistemas sino que fueron el resultado de concertaciones y negociaciones específicas entre las organizaciones sociales de base, organizaciones no gubernamentales y una variedad de organismos gubernamentales.

La Gestión de los Desastres como Procesos Políticos

Los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio también pueden ser interpretados como procesos políticos. Las relaciones políticas entre todos los actores políticos locales, regionales, nacionales e internacionales que intervinieron influyeron en forma gravitante en la gestión de los desastres a la vez que fueron modificadas de una u otra forma por su participación en la misma.

Para analizar cómo las relaciones políticas influyeron en la gestión de los desastres hay que partir del papel que jugaban los actores políticos de las tres regiones en sus respectivos países. En términos generales, y con obvias diferencias entre ellos, Perú, Colombia y Costa Rica tienen una tradición política básicamente centralista. Su estructura político-administrativa contempla tanto a gobiernos locales como a organizaciones descentralizadas del gobierno central, y los tres países han experimentado diferentes intentos (no siempre exitosos) de otorgar poder político al nivel regional o local (por ejemplo, el proceso de regionalización emprendido en el Perú entre 1986 y

1990 y la democratización de los gobiernos locales en Colombia). Sin embargo, en cada uno de ellos el poder político ha estado ubicado históricamente en la ciudad capital y en las regiones con mayor articulación económica. Sin entrar a analizar las relaciones complejas que existen entre el Estado y los grupos de poder económico en los tres países, podemos afirmar que las regiones donde ocurrieron los desastres estuvieron entre las más débiles políticamente, a pesar de que existían enclaves como la ciudad de Limón, con su puerto y refinería, que sí tenían un peso importante en la economía nacional. Fuera de enclaves como este, el bajo nivel de articulación económica y de urbanización en estas regiones significa que en ellas nunca surgió una clase política dirigencial capaz de influir en las decisiones políticas a nivel nacional.

Por eso mismo las relaciones políticas tejidas en torno a la gestión de los desastres tendía a imitar las relaciones presentes en los procesos de desarrollo de las tres regiones. En general, en la atención de las emergencias se tendía a dar más prioridad a los sectores económicos y sociales urbanos y estratégicos que a los sectores rurales e informales. Las actividades de atención de las emergencias y de reconstrucción estuvieron condicionadas por el concepto de lo que es estratégico en las regiones en términos políticos y económicos para los grupos de poder político y económico. En Limón la gestión de los desastres enfocó desde un principio la infraestructura bananera, portuaria y petrolera, tan clave para la economía nacional. Los asentamientos marginales y las zonas rurales más aisladas y menos articuladas económicamente recibieron una atención secundaria, lo cual era consistente con el apoyo que habían recibido del Estado en tiempos normales. En Colombia fue notoria la diferencia en la atención brindada a aquellos municipios que pertenecían al departamento de Antioquia y a aquellos que pertenecían al departamento de Chocó, reflejando la diferencia entre dos polos opuestos del desarrollo económico y político en Colombia. En el Alto Mayo los recursos destinados por el Estado y canalizados a través de ENACE y el Banco de Materiales para la reconstrucción de vivienda atendían casi exclusivamente a un sector relativamente solvente de la población regional.

La lejanía y poca accesibilidad de muchos pueblos en las tres regiones fue un factor que afectó la atención de emergencia brindada por los organismos nacionales, que habían respondido con más rapidez a las ciudades principales y a las zonas más accesibles. En todas las regiones existían comunidades aisladas que varias semanas (y en el Atrato Medio hasta meses) después de la ocurrencia de los sismos no habían recibido ayuda de emergencia alguna. Pero a su vez esta falta de accesibilidad en el espacio fue sólo un reflejo de la poca atención que habían recibido estas comunidades en términos de inversiones públicas. Es probable que muchos de estos pueblos recién se dieran a conocer en el imaginario de los organismos nacionales a raíz de los desastres.

Por otro lado, se manifiesta en la gestión de los desastres una visión política de los mismos no como problemas de desarrollo sino como emergencias que había que atender según prioridades políticas o económicas existentes. En la gestión de los desastres de Limón, se veía claramente un interés por mitigar conflictos preexistentes en las región que podrían exacerbarse como resultado de los desastres y para mantener relaciones también preexistentes de clientelismo político. Debido al sistema bipartidista prevalente en Costa Rica, había mucha injerencia política en la distribución de la ayuda de emergencia. Se dio prioridad a la distribución de la ayuda a las zonas urbanas, por su peso político (masa votante) y por las amenazas de huelgas pero no a las zonas rurales y aisladas. En la distribución de la ayuda de emergencia en el Alto Mayo se apreció

claramente la influencia de los partidos políticos, a raíz de un proceso electoral presidencial que se desarrollaba en paralelo con la atención de las emergencias.

Debido a esta visión política de los desastres, si bien había un gran esfuerzo por atender a las emergencias, el interés político en impulsar la reconstrucción fue mucho menor, salvo en el caso de la infraestructura productiva económicamente estratégica y en el caso de Colombia, donde la reconstrucción encontró eco en la visión política de los desastres del organismo nacional y otros componentes del Sistema. En Limón, tal como se ha mencionado, los esfuerzos del gobierno en la reconstrucción se concentraron en la rehabilitación de la infraestructura bananera, portuaria y petrolera. Mientras, en el Alto Mayo hubo de ocurrir un segundo terremoto, en 1991, para que se inicie la reconstrucción como tal, que se centró en la reparación de la infraestructura de agua y desagüe y un programa de vivienda (mencionado líneas arriba) para familias con capacidad económica. En el Alto Mayo y Limón sólo las ONGs e iglesias y algunos organismos internacionales que les apoyaban tenían una orientación política que buscaba explícitamente orientar sus procesos de gestión de los desastres hacia los sectores más vulnerables tanto en términos de atención de las emergencias como en términos de la recuperación y reconstrucción.

Referente al papel de los organismos internacionales, encontramos que su intervención a veces responde a intereses políticos y no sólo a preocupaciones humanitarias. Las intervenciones en Limón de Estados Unidos y de Nicaragua evidenciaban que los desastres son importantes oportunidades para las relaciones internacionales. Para lograr atender a las zonas y grupos sociales más vulnerables muchos organismos internacionales, particularmente los organismos humanitarios preferían canalizar su apoyo a través de las ONGs o iglesias.

La gestión de los desastres, sin embargo, no es un proceso político unidireccional. Gobiernos locales, organizaciones sociales de base, movimientos regionales, políticos locales y otros aprovechan también la coyuntura para avanzar hacia sus propios objetivos y metas políticas. Para ellos los desastres también representan oportunidades excepcionales de protagonismo político y se constituyen en nuevos espacios de negociación. Para las organizaciones sociales de base y los movimientos regionales, los desastres fueron vistos como oportunidades para insistir en sus permanentes reivindicaciones frente a los gobiernos centrales. Sin embargo, salvo en el caso del FEDIP-Soritor en el Alto Mayo, en el de las comisiones populares de emergencia de Limón, Talamanca y San José, y en el de la Comisión del Cabildo Abierto, que funcionaron por un corto tiempo en Limón, las experiencias fueron, en general, frustrantes. Tal como analizamos líneas arriba, los movimientos reivindicativos en el Alto Mayo y Limón ya se encontraban debilitados y divididos antes de los sismos no logrando convertirse en elementos centralizados en los procesos políticos que se tejieron en torno a la gestión de los desastres salvo fugazmente en el periodo de las emergencias.

En todo caso, en la gestión de los desastres se tejen procesos de negociación que de una o otra forma modifican las relaciones políticas. Los resultados de dichos procesos y cómo cada actor los aprovecha están obviamente condicionados por la coyuntura política en el momento que ocurren los desastres. El estado de auge o reflujo de las organizaciones sociales de base, los intereses políticos de las diferentes instancias de los gobiernos centrales y de los organismos internacionales tiene que leerse en el contexto de dicha coyuntura. En el Alto Mayo, por ejemplo,

el sismo de 1990 ocurre en una época de transición política de un gobierno a otro, complicada por una aguda crisis económica, un proceso fracasado de regionalización, la quiebra de la economía regional y un proceso de conflicto armado. Las negociaciones alrededor de la gestión de los desastres no podría abstraerse de estos problemas. En el caso de Limón las divisiones políticas entre los dos partidos tradicionales que existían antes del terremoto evidentemente influían en las negociaciones que se establecieron alrededor de la gestión de los desastres. Los sismos del Atrato Medio ocurren en un periodo de gran voluntad política a favor de una gestión eficaz de los desastres, consistente con la consolidación y reforzamiento del Sistema de Prevención y Atención de Desastres, lo cual favorece la intervención tanto del organismo nacional como de los diferentes componentes del Sistema en la gestión de los desastres: una coyuntura diametralmente opuesta a la situación que atravesaba el Perú en 1990.

En general, en el Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, la capacidad de negociación de las sociedades regionales en los procesos de gestión de los desastres fue muy débil, reflejando su propia vulnerabilidad institucional, organizativa y política. En general, las regiones terminaron siendo objetos de procesos políticos que no siempre las beneficiaron en vez de ser sujetos activos en los mismos. Sucedieron a la vez procesos parecidos al interior de cada región. Los desastres son, efectivamente, oportunidades para el desarrollo, pero los procesos de gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio demuestran que hay que tener la capacidad de negociación para poder aprovecharlas como tales.

Visiones e Imaginarios de la Gestión de los Desastres

La relevancia, eficacia y eficiencia de las diferentes acciones de gestión de desastres emprendidas en el Alto Mayo, Limón y Atrato Medio por el conjunto de actores a los cuales hemos hecho mención se derivaba de un conjunto de factores: los procesos de acumulación de vulnerabilidades en las regiones afectadas, la forma como se había evaluado la magnitud de los desastres y los daños producidos, los marcos institucionales para la gestión de los desastres que se llegaron a armar en las regiones afectadas y los diversos intereses políticos en juego. Pero como trasfondo de estos factores hay que considerar también a las visiones o imaginarios acerca de los desastres y su gestión que manejaban los diferentes actores. Cada actor manejaba un conjunto de ideas y conceptos acerca de los desastres y su gestión, plasmado en una terminología asociada a ciertas connotaciones de significado y –desde una perspectiva semiótica– a determinados símbolos, íconos y connotaciones. El imaginario, por otro lado, se plasma en un conjunto de sistemas instrumentales para la gestión de los desastres que son incorporados en los proyectos y programas de los diferentes actores. Cada actor entraba a la escena del desastre con su propia visión o imaginario a priori, la cual no sólo condicionaba su actuación sino que también la iba modificando en el camino.

Tanto la doctrina como la estructura organizativa de muchos de los organismos nacionales en América Latina se sustenta en una visión o imaginario de los desastres (promovida por algunos organismos multilaterales) a la cual denominaremos imaginario convencional. Dicho imaginario se manifiesta en las publicaciones de estos organismos multilaterales y además en los contenidos

de los programas de capacitación que imparten a los organismos nacionales. Torna permeables también a muchas de las ONGs, organizaciones humanitarias y otros actores que intervinieron en la gestión de los desastres en la región.

Este imaginario tiende a asociar simbólicamente los desastres a grandes catástrofes eventuales y anormales causadas por fenómenos naturales espectaculares y que generan un gran número de muertos y heridos y la destrucción masiva de vivienda e infraestructura. Su terminología está dominada por palabras como: "ayuda humanitaria", "atención de emergencia", "socorro", "operaciones de rescate", "preparativos para emergencias", "suministros", etc. Su semiótica se construye en base a imágenes de edificios multifamiliares colapsados, equipos de rescate buscando sobrevivientes, víctimas hambrientas pidiendo socorro, operaciones internacionales de ayuda humanitaria, aviones militares descargando víveres, indumentaria anaranjada y otros elementos relacionados. Este imaginario convencional no sólo provee información sobre las políticas y acciones de muchas organizaciones especializadas, funcionarios y técnicos sino que es la visión de los desastres que manejan los medios de comunicación masivos y, por ende, la sociedad en general. Una gran mayoría de los organismos bilaterales y multilaterales que apoyan la gestión de los desastres sigue orientando más del 95 por ciento de su presupuesto total a operaciones de ayuda humanitaria, y un pequeño porcentaje del presupuesto restante a las actividades –relegadas– de prevención y mitigación de desastres. Dado que dichos organismos siguen manejando una visión de los desastres que da prioridad sólo a la atención de las emergencias (la cual se plasma en sus partidas presupuestales), no es sorprendente que una mayoría de los demás actores nacionales y locales se perfilen en la misma tendencia.

En la gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, sin embargo, se aprecia diferencias y matices importantes entre los imaginarios que manejaban tanto los organismos nacionales como los demás actores que intervinieron.

En Colombia es evidente que de parte de la DNPAD había un esfuerzo explícito varios años antes de los sismos de 1992 de impregnar tanto el organismo nacional como todos los componentes del Sistema con una visión de los desastres que enfatizara la relación entre desastres, vulnerabilidad y desarrollo y que diera más peso relativo a la prevención y mitigación que a la atención de emergencias. En la gestión del desastre del Atrato Medio, a diferencia de lo sucedido en Limón y Alto Mayo, se integraba la atención de las emergencias y el apoyo a los procesos de reconstrucción en un solo esquema. A diferencia de los Sistemas en el Perú o Costa Rica, en el Sistema colombiano las entidades operativas (Cruz Roja, Defensa Civil, etc.) fueron subordinadas administrativa y políticamente a un organismo nacional que integraba las diferentes fases de gestión de los desastres. Y en Colombia, a diferencia de los otros dos países, había una decisión explícita de no involucrar a los organismos internacionales en la gestión de un desastre, que a todos luces no fue de gran magnitud. Pero a nivel de los diferentes componentes del Sistema colombiano también se puede apreciar matices importantes que indican que el enfoque adoptado por la DNPAD había penetrado sólo parcialmente hacia los niveles regionales y locales del Sistema. Cuando se compara la gestión de los desastres del Atrato Medio en las jurisdicciones de los departamentos de Antioquia y Chocó se puede apreciar que el Comité Regional en el Chocó aún manejaba una visión de los desastres, en el mejor de los casos, como una emergencia a atender con alimentos o calaminas pero no como un problema y menos aún como una

oportunidad para el desarrollo. En general, los niveles locales del Sistema colombiano sólo funcionaban en el contexto de la respuesta inmediata a los desastres. El término "prevención", que figuraba en el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, todavía resultaba ser más un anuncio de intenciones que una realidad.

Tanto en el Alto Mayo como en Limón se aprecia que la visión de los organismos nacionales daba prioridad a la atención de las emergencias por encima de los procesos de reconstrucción. Pero en ambos casos había otras organizaciones que operaban con una visión diferente. La actuación del ITDG en el Alto Mayo y CIPER en Limón demuestra que la gestión de los desastres también puede entenderse como un proceso de negociación algo fluido entre diferentes visiones e imaginarios del problema ocurrido y las soluciones a proponerse. A nivel de los organismos internacionales que apoyaron la gestión de ambos desastres, encontramos a algunos que manejaban el imaginario convencional y canalizaban su apoyo hacia las donaciones de alimentos o materiales y otros que, a través de una relación con organizaciones como ITDG, apostaban a apoyar procesos de reconstrucción. Todavía había otros como CARITAS y el Ejército de Salvación, en el Alto Mayo, que aprendieron a través de su intervención en la gestión del desastre, pasando de un nivel básicamente asistencialista a una participación importante en los procesos de reconstrucción. Incluso en el caso de los organismos nacionales se puede apreciar un cierto proceso de aprendizaje a lo largo de lo que fueron, tanto en el Alto Mayo como Limón, dos desastres sucesivos, pues tuvieron que adecuar su visión a priori de lo que debería ser la gestión de los desastres a las realidades y racionalidades que encontraron en el terreno.

En este sentido es preciso destacar que en Alto Mayo, Limón y Atrato Medio ni los organismos nacionales ni ONGs ni organismos internacionales ni otros que intervinieron en la gestión de los desastres conocieron en detalle las realidades y racionalidades territoriales, económicas, sociales y culturales en las cuales tenían que intervenir. Si una gran parte de la sociedad de los tres países no tenía más que un conocimiento referencial de estas regiones, tampoco lo tenían las organizaciones que intervinieron en la gestión de los desastres. Las sedes de estas organizaciones estuvieron ubicadas generalmente en las ciudades capitales o principales, lejos del escenario de los desastres. Casi todos los recursos humanos enviados para la gestión de los desastres desconocían completamente las regiones a las cuales iban. Se trataba además de regiones muy poco estudiadas y sin información estadística o cartografía sistematizada, actualizada, confiable y completa. Si bien de los resultados de los Censos Nacionales y otros estudios realizados en las regiones afectadas se pueden extraer datos que permiten detectar la existencia de procesos acelerados de vulnerabilidades, es evidente que para la mayoría de los actores que intervinieron en los desastres, estos datos o fueron completamente desconocidos o si no fueron incorporados como información acerca de la vulnerabilidad en sus imaginarios.

En las acciones emprendidas por los diferentes actores surgía una relación inversa entre el desconocimiento de las regiones afectadas y la relevancia de los procesos de gestión de los desastres frente a las necesidades y potencialidades de la población afectada. Como consecuencia, acciones relevantes basadas en un conocimiento detallado de estas necesidades y potencialidades fueron en muchos casos desplazadas por un conjunto de "efectos especiales" de carácter cinematográfico, proveniente del imaginario a priori que cada actor llevaba un su bagaje metodológico y conceptual. A veces las acciones de gestión de los desastres adquirieron

características alucinantes. El envío de arroz a los arroceros del Alto Mayo y la presencia de equipos especializados de rescate británicos y suizos buscando edificios multifamiliares en la provincia de Limón ilustran casos extremos de distancia y desconocimiento donde es el imaginario a priori de los actores el que prima sobre la poca información empírica que manejan acerca de la regiones donde ocurren los desastres. En estas intervenciones se descontextualiza a los desastres de las regiones y sociedades donde ocurren, hecho que imposibilita la articulación entre las necesidades y potencialidades endógenas y los recursos exógenos disponibles.

Frente a su desconocimiento de las regiones afectadas y el aislamiento de estas, muchos de los actores dependen de la información que provean los medios masivos de comunicación acerca de los desastres y su impacto. Los organismos nacionales tienen sus propios canales de información vía sus instancias regionales y locales pero también reciben influencia y en cierta forma son presionados por la información que difundan los medios masivos de comunicación. Los medios, al informar sobre la ocurrencia de un desastre, abarcan desde su magnitud hasta las acciones de gestión de desastres emprendidas por los diferentes actores. Pero al igual que los otros actores, tampoco manejan información verídica y actualizada sobre la realidad geográfica, cultural, social y económica de las regiones afectadas. Por ser regiones alejadas, selváticas y con diferencias culturales marcadas con respecto a zonas "centrales" de sus respectivos países, los informes de los medios de prensa estuvieron plagados de imágenes fantasiosas que reflejaban más lo que "imaginaban" que sucedía que lo que realmente sucedió. Sólo en Colombia había un esfuerzo del organismo nacional de informar con gran frecuencia acerca de lo sucedido en el Atrato Medio, lo que podía contrarrestar hasta cierto punto la difusión de información "imaginada" por los medios de comunicación. Pero inclusive en el Atrato Medio los hechos que más destacaron los medios de comunicación fueron la erupción de un volcán de lodo y la creación de una nueva isla en el mar, a pesar de que estos fenómenos fueron tangenciales y marginales al desastre en su conjunto. Por su parte, los primeros informes de los medios en el Alto Mayo pecaban de exagerados y sensacionalistas y con una gran dosis de desinformación sobre las regiones afectadas.

En el Alto Mayo y Limón los informes de los medios de comunicación influían en las decisiones de los organismos internacionales de apoyar a la gestión de desastres, sobre todo en los viajes al lugar inmediatamente después de la ocurrencia de los sismos. Asimismo, actuaban como una medida de presión sobre los organismos nacionales en el contexto de un imaginario convencional que compartían en cierta forma los medios, los organismos nacionales y la sociedad. En general, se enfatizaba el impacto visible e infraestructural de los terremotos pero no el impacto social o en la economía informal, el impacto a las ciudades principales pero no a los pueblos lejanos y aislados. Se enfatizaba la falta de alimentos, que se suponía "siempre" caracterizaba a los desastres en vez de otros problemas más apremiantes. No se llegaba a enfocar la diversidad cultural, la heterogeneidad social o los procesos de acumulación de vulnerabilidades en las regiones afectadas. Los medios esperaban ver a los organismos nacionales donando alimentos y realizando operaciones de rescate y de alguna manera los organismos nacionales tuvieron que cumplir con el papel que la sociedad les asignaba. En el Alto Mayo el encargado del organismo nacional sabía que era contraproducente enviar arroz a la zona después del primer terremoto, pero se vio obligado a hacerlo tanto por las donaciones externas llegadas como por la presión de los medios de comunicación. Los medios de comunicación terminaban actuando como un espejo para la sociedad en el cual el imaginario lograba desplazar a lo realmente ocurrido.

En la gestión de los desastres de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio se desarrolló un complejo proceso de interrelación entre los imaginarios y visiones que cada actor llevaba consigo, la confrontación con las realidades y racionalidades de las regiones afectadas y los flujos de información mediatizados por los medios masivos de comunicación. En estos procesos surgían innumerables problemas específicos con los sistemas de instrumentos aplicados, que ilustran los encuentros y desencuentros que se producían.

Los sistemas de instrumentos que se aplicaban tanto en el Alto Mayo como en Limón y Atrato Medio contemplaban una gestión más o menos autónoma de las fases de emergencia y reconstrucción en estos desastres. En la legislación vigente en los tres países se contemplaba la organización de la gestión de los desastres en torno a la definición de fases de "emergencia", "reconstrucción, etc. En Colombia se necesitaba una declaración de estado de calamidad pública para que todas las entidades del Sistema pudieran participar en la gestión del desastre. Figuras similares existían en Costa Rica y Perú y se manifestaban en la separación administrativa de las acciones de gestión emprendidas. En el Alto Mayo esta separación se aplicó en una forma sui generis (no se declaró la emergencia hasta después del segundo terremoto, pero en todo caso había esfuerzos de los organismos nacionales de definir y distinguir las fases de intervención en las tres regiones.

Esta separación conceptual y administrativa de la gestión de los desastres en fases no fue tan fácil de aplicar en la práctica. En las regiones afectadas, en vez de fases claras y definidas de "emergencia" y "reconstrucción", los procesos de emergencia y de reconstrucción variaron enormemente de una localidad a otra, con familias y comunidades aún en emergencia, mientras que simultáneamente habían otros esperando avances en la reconstrucción. Como consecuencia encontramos a los diferentes actores en las tres regiones intentando brindar ayuda de emergencia a los pueblos más apartados y aislados semanas y hasta meses después de ocurrir los sismos, a pesar de que las necesidades más apremiantes de recibir alimentos y cobijo de emergencia generalmente se concentran en las primeros 72 horas después de suceder un desastre.

Para desastres como el de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, es claro que la utilización de recursos internacionales para atender las emergencias es esencialmente contraproducente. Por un lado, por la magnitud de estos desastres y las características de las regiones afectadas hay poca necesidad de donaciones internacionales de alimentos, equipos de rescate, etc. Hay poca evidencia para sugerir que las emergencias no puedan atenderse adecuadamente con recursos locales y nacionales. Por otro lado, hay evidencia de que la existencia de donaciones internacionales de alimentos y otros productos tiende a quitar autonomía a los organismos nacionales, provocando respuestas inapropiadas a las necesidades de las regiones afectadas. Hay, en cambio, evidencias bastante claras de que la cooperación internacional puede apoyar efectivamente a los procesos de reconstrucción sobre todo cuando está articulada a proyectos o programas que cuentan con la participación de la población y las organizaciones sociales de base.

En el caso del Atrato Medio el organismo nacional decide no aceptar donaciones de alimentos y otros enseres de los organismos internacionales, gobiernos extranjeros y organizaciones humanitarias. En cierta forma esta decisión le daba más flexibilidad de tomar decisiones más

apropiadas en la organización de la atención de las emergencias producidas sin la presión de los medios de comunicación acerca de la distribución de esta ayuda.

Por otro lado, en regiones como éstas es sumamente difícil diferenciar entre las "emergencias coyunturales" producidas por los terremotos y las situaciones preexistentes de pobreza y crisis estructural. Esto no es sólo una cuestión conceptual sino un problema concreto que tienen que enfrentar los encargados de repartir ayuda de emergencia y de organizar programas de reconstrucción de vivienda. Las invasiones de tierra en Moyobamba por los damnificados "de la vida" o las casas de Limón destruidas por sus dueños para poder acceder a los programas de reconstrucción son ejemplos elocuentes de un problema real que no se contempla en el imaginario convencional.

En resumen, la gestión de los desastres de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio demuestra que como un sistema de instrumentos, la separación de la atención de las emergencias de los procesos de reconstrucción y de los desastres coyunturales de los desastres estructurales en estas regiones tiende a generar una serie de consecuencias negativas. Se dificulta la transición de la emergencia a la reconstrucción. En los tres desastres una vez resueltas las necesidades inmediatas de los damnificados y afectados pasaron largos periodos de espera antes de que pudieran iniciarse las acciones de reconstrucción. Por otro lado, hay una gran cantidad de recursos invertidos en la atención de las emergencias que pudieron haber sido canalizados desde las primeras semanas después de la ocurrencia de los sismos hacia proyectos de reconstrucción.

Los sistemas de instrumentos que se aplicaban para la atención de las emergencias y para los procesos de reconstrucción tendían a ser de un carácter homogéneo sin tomar en cuenta las necesidades y potencialidades muy específicas que existían en cada localidad de las regiones afectadas. La distribución de alimentos fue una característica de la atención de las emergencias en los tres desastres, a pesar de que por las características de las regiones afectadas, probablemente alimentos fuera lo que menos se necesitaba, salvo tal vez en las primeras horas después de los sismos. En los programas de reconstrucción tanto en el Perú como en Costa Rica fue muy difícil para las organizaciones gubernamentales que intervinieron modificar esquemas tecnológicos o financieros predeterminados, aunque estos no fueran apropiados para las condiciones locales de las regiones afectadas. Los programas que montaron resultaron ser en general impermeables a las necesidades específicas de la sociedades regionales o a las opciones de gestión y manejo tecnológico local que se ofrecían, y como resultado, algunos resultaron en fracasos (como la planta de *quincha prefabricada*, montada con el préstamo del gobierno de Japón en el Alto Mayo) o no tuvieron los resultados previstos. En general, se manifestaba la aplicación de sistemas de instrumentos convencionales en términos de sistemas tanto de financiamiento de la reconstrucción como constructivos, que fueron más apropiados a ciudades, regiones y economías modernas y articuladas que a regiones como el Alto Mayo, Limón y Atrato Medio.

Había excepciones muy significativas. Los programas de vivienda gestionados por CARITAS e ITDG en el Alto Mayo o por CIPER en Limón partieron de un diagnóstico de necesidades y recursos locales y se basaron en la participación de organizaciones sociales de base. En el Atrato Medio se armaban los proyectos de reconstrucción sobre diagnósticos locales y con la participación de los llamados "padrinos municipales". Pero sobre todo en el Alto Mayo y Limón

una parte importante de los recursos destinados a la gestión de los desastres fue desperdiciado en programas que perdían relevancia, efectividad y eficiencia debido al divorcio entre el imaginario convencional en el cual estaban sustentados y las realidades y racionalidades específicas de la región y su población.

Pero tal como comentamos líneas arriba, en la gestión de los desastres se evidenciaba un proceso de aprendizaje y acercamiento de todos los actores incluyendo los medios de comunicación, lo cual sugiere que los imaginarios no son impermeables a las lecciones extraídas de la experiencia. En el Alto Mayo la gestión de los desastres producidos por el terremoto de 1991 fue cualitativamente diferente a lo ocurrido en 1990, dando más peso a los programas de reconstrucción y desarrollo que a la atención de la emergencia. Los "efectos especiales" que caracterizaron a la atención de la primera emergencia fueron desplazados por acciones más pausadas y apropiadas y empezó a perfilarse un marco institucional más funcional, por lo menos entre las diferentes organizaciones gubernamentales. En los medios de comunicación, después del terremoto de 1991 en el Alto Mayo, también hubo menos sensacionalismo y exageración y empezó a reconocerse las especificidades de la región. La referencia a nombres genéricos y equivocados de las ciudades e inclusive de la región fue remplazada por referencias específicas de los pueblos afectados y sus problemáticas. Algo parecido pudo observarse en el caso de Limón entre el terremoto y las inundaciones que sucedieron cuatro meses después. A raíz de sus experiencias con la gestión de los desastres producidos por el sismo y las inundaciones, el organismo nacional dio importantes pasos para efectuar su descentralización y la incorporación de ONGs y organizaciones sociales de base en la preparación de planes de emergencia.

En general, estas "réplicas" encontraron a los diferentes actores menos distantes en el tiempo y el espacio de la realidad de las regiones afectadas y más dispuestos a buscar mecanismos apropiados para la gestión de los desastres. Lamentablemente el cambio generacional de funcionarios y técnicos y el hecho de que no existan canales ni de sistematización ni de comunicación de las experiencias de gestión y sus resultados se encargarán de que este aprendizaje probablemente se pierda nuevamente con el tiempo y no quede incorporado en el imaginario.

Hacia una Nueva Propuesta para la Gestión de los Desastres

Enfrentar los problemas y cuestiones surgidos en la gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio por los diferentes actores que intervinieron supone proponer una visión o imaginario nuevo de los desastres y su gestión en América Latina, además de proponer cambios específicos en los sistemas instrumentales y administrativos y políticas que se desprenden del imaginario. De nuestro análisis comparativo de la gestión de estos desastres se desprenden las siguientes propuestas y recomendaciones:

Sistemas de "Monitoreo" de Vulnerabilidad

En primer lugar, es preciso que los diferentes actores que intervienen en la gestión de los desastres en América Latina tomen conciencia de los procesos de acumulación de vulnerabilidades en regiones caracterizadas por su debilidad económica, política y territorial. La

operación de procesos de cambio rápidos y violentos en estas regiones, tal como hemos visto en el Alto Mayo y Limón, conduce a la ocurrencia de desastres cuya magnitud e impacto adquiere un significado que va más allá del ámbito de las regiones mismas convirtiéndose en problemas para los organismos nacionales responsables para la gestión de desastres en los diferentes países.

Hasta el momento los organismos nacionales e internacionales se han preocupado por acumular y sistematizar información científica sobre la ocurrencia de amenazas en las diferentes regiones de América Latina pero no sobre la acumulación de vulnerabilidades. Existen procesos importantes de investigación acerca de las amenazas naturales, su ocurrencia, distribución e impacto, permitiendo la localización de las zonas y regiones propensas a diferentes tipos de amenaza, sus probabilidades de ocurrencia y sus tiempos de recurrencia. Sin embargo, los llamados mapas de riesgo normalmente presentan solamente la distribución de diferentes amenazas, en cuyo caso son propiamente mapas de amenazas. En el mejor de los casos presentan información sobre la infraestructura (vivienda, carreteras, represas, etc.) expuesta a estas amenazas, en cuyo caso llegan a expresar una visión estática del riesgo físico en un periodo dado. Sin embargo, en general los mapas no llegan a incorporar los variables sociales, económicas y culturales que representan a los procesos de acumulación de vulnerabilidades en las sociedades regionales. Por lo tanto, no llegan a expresar el riesgo en su verdadera dimensión. Es por ello que desastres como los del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio son considerados como sorpresivos.

Ya que los procesos de acumulación de vulnerabilidades en diferentes regiones pueden aumentar (o disminuir) dramáticamente los niveles de riesgo de desastre en plazos muy cortos, es preciso que los organismos nacionales cuenten con un programa sistemático de "monitoreo" de vulnerabilidades que complemente el "monitoreo" de las amenazas. El "monitoreo" de la vulnerabilidad a su vez depende de mejorar la disponibilidad, calidad, confiabilidad y cobertura de los datos estadísticos y cartográficos disponibles en las regiones con mayor debilidad económica, política y territorial. La ausencia de datos adecuados en las regiones más débiles es de por sí un indicador de su vulnerabilidad. Es preciso desarrollar modelos conceptuales de vulnerabilidad y metodologías de acopio, integración y representación de datos que permitan aplicar sistemas de información geográficos (SIG) al "monitoreo" de la acumulación de vulnerabilidades en regiones de este tipo.

Recién con el manejo de información sobre los procesos de acumulación de vulnerabilidades sería posible que los organismos nacionales den prioridad en sus sistemas administrativos e instrumentales y sus políticas de gestión de desastres a las regiones y zonas más vulnerables y con más probabilidades de experimentar desastres en el futuro y dejar de lado el concepto que dice: "las catástrofes no avisan". Es paradójico que debido a la falta de información sobre los procesos de acumulación de vulnerabilidades, los programas existentes de prevención de desastres tiendan a orientarse precisamente hacia las regiones mejor articuladas en términos económicos, políticos y territoriales y menos vulnerables.

Indicadores y Metodologías para Medir la Magnitud e Impacto de los Desastres

Nuestro análisis comparativo de la gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato demuestra asimismo que estos desastres resultan en gran parte invisibles para los diferentes

actores, debido a los indicadores y metodologías utilizadas para evaluar los daños producidos y para estimar la magnitud de los desastres. Tal como se mostró en el análisis, las metodologías utilizadas tienden a resaltar el impacto en las zonas más urbanizadas y en los sectores con mayor articulación a las economías nacionales. El impacto en estas zonas y sectores es lo que queda registrado como "un desastre". Los miles de pequeños desastres producidos por los sismos en zonas marginales, rurales y aisladas y en los sectores informales y de subsistencia de las economías sub-regionales y locales no fueron adecuadamente registrados por los indicadores y metodologías utilizados.

Este problema es coherente con las definiciones que utilizan los organismos internacionales para definir lo que es un desastre, lo cual a su vez indica los imaginarios que manejan estos organismos acerca de los desastres y su gestión. En su base de datos el DHA registra sólo desastres que matan a más de cien personas o que afectan a más del 1 por ciento del PBI de un país. Sólo el impacto del sismo de 1991 en la infraestructura portuaria, petrolera y bananera de Limón permite que ese desastre sea considerado como tal bajo esta definición. Los desastres ocurridos en el Alto Mayo o en el Atrato Medio no serían considerados como desastres por el DHA. Por su parte la OPS señala sólo 23 como los desastres importantes ocurridos en América Latina y el Caribe entre 1970 y 1993. La Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC), con una extensa red de fuentes de información nacionales y con el apoyo pionero de las bases de datos del Centro de Investigaciones sobre Epidemiología de los Desastres (Universidad Católica de Lovaina, Bélgica), reporta 1,730 desastres durante el período 1967-1991 para toda América, incluyendo accidentes y disturbios civiles, un promedio de 0.2 desastres por día en todo el continente.

Cuando se asume otra definición de desastre que permite darse cuenta de los desastres pequeños y medianos en América Latina, las cifras muestran características radicalmente diferentes. A través de la fase piloto de su proyecto DesInventar, LA RED ha identificado en sólo cinco países (México, Guatemala, Costa Rica, Colombia y Perú) y por un período de apenas cinco años –entre 1990-1994– (los datos de México se refieren a un período de tres años), un total de 5,601 desastres, un promedio de tres desastres por día, excluyendo accidentes y disturbios civiles, una cifra significativamente mayor que la registrada en la base de datos más completa en la región, la del IFRC.

Es preciso, por lo tanto, que los organismos nacionales e internacionales asuman una definición de desastre que permita tomar en cuenta los miles de desastres pequeños y medianos que ocurren todos los años en la región y no sólo las grandes catástrofes eventuales. En segundo lugar, es necesario desarrollar e incorporar indicadores y metodologías de medición de la magnitud de los desastres que tomen en cuenta el impacto de las amenazas en actividades de subsistencia, de producción o comercio informal (que caracterizan a las economías de las regiones más vulnerables), además del impacto en las relaciones sociales y en el medio ambiente. Tal como se analizó líneas arriba el uso de indicadores como el número de muertos y heridos y el valor monetario de la infraestructura destruida no representan adecuadamente la magnitud de los desastres en regiones como Alto Mayo, Limón y Atrato Medio.

Hasta el momento desconocemos la existencia y uso de indicadores y metodologías adecuados, lo que señalaría la necesidad de su desarrollo, sistematización y aplicación por los organismos nacionales e internacionales. Recién cuando se vuelvan "visibles" los desastres ocurridos será posible diseñar sistemas administrativos e instrumentales más apropiados para su gestión.

Los Marcos Institucionales para la Gestión de los Desastres

El análisis comparativo de los desastres del Alto Mayo, Limón o Atrato Medio demuestra fuertes dificultades para estructurar un marco institucional capaz de encarar su gestión debido a una serie de problemas de articulación horizontal y vertical experimentados por los Sistemas Nacionales. Sin un marco institucional funcional para la gestión de los desastres, las acciones de todas los actores involucrados perdían eficacia y eficiencia. Es preciso, por lo tanto, plantear cambios en la estructura y organización de los Sistemas Nacionales, de manera que puedan generarse marcos institucionales funcionales para la gestión de desastres de este tipo.

Si bien en nuestro análisis el Sistema colombiano mostró una consistencia significativamente mayor que los Sistemas de Perú y Costa Rica, tampoco puede considerarse como un modelo paradigmático a adoptarse en una forma indiscriminada en la región en su conjunto. En primer lugar, el Estado en Colombia tiene una consistencia que no es fácilmente replicable en un país como Perú, que tiene un Estado más débil, por un lado, y más centralizado, por otro. En segundo lugar, en la gestión de los desastres del Atrato Medio, el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia también demostró flancos débiles. Al igual que en los otros dos países, dependía, en última instancia, de la capacidad de gestión del Estado a nivel local. Y cuando en un departamento como Chocó esta capacidad de gestión resultaba ser sumamente débil, el Sistema colombiano no lograba superar los problemas de articulación vertical y horizontal que presentaban los Sistemas de Perú y Costa Rica. Al igual que en los otros dos países la intervención decisiva del organismo nacional resultaba ser la única forma de superar las debilidades regionales y locales y lograr una gestión de los desastres ocurridos de una o otra forma.

Para mejorar la consistencia de los marcos institucionales es preciso aclarar la participación de los organismos nacionales y los Sistemas que encabezan, en la distribución del poder político a nivel de las estructuras estatales. En la medida que exista una voluntad política a favor de una gestión efectiva y eficiente de los desastres en los países de América Latina (como aparentemente existió en Colombia después del desastre de Armero en 1985), los organismos nacionales y sus Sistemas deberán lograr una ubicación política que les permita tener capacidad de tomar decisiones, movilizar recursos e influir en las acciones de otras organizaciones gubernamentales. Cuando los organismos nacionales y sus Sistemas no tienen esta ubicación la gestión de los desastres termina supeditada a otras prioridades políticas o es asumida por otras organizaciones gubernamentales no especializadas. Por otro lado, a nivel de los Sistemas es imprescindible la creación de instancias de articulación horizontal que permitan la coordinación a nivel departamental o provincial en el caso de desastres que afectan a áreas extensas que cruzan las fronteras político-administrativas. Sin estas instancias la gestión de los desastres en una región puede ser fuertemente diferenciada según la capacidad de las administraciones locales respectivas.

En segundo lugar, es necesario mejorar la articulación vertical de los Sistemas mediante el fortalecimiento de sus instancias regionales y locales. Nuestro análisis comparativo de la gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio demuestra que debido a la debilidad de los Sistemas a nivel regional y local no existe un marco institucional funcional para la gestión de los desastres. Las intervenciones de los organismos nacionales (y a veces internacionales) sin la existencia de marcos institucionales regionales o locales conduce a una serie de desencuentros entre las acciones llevadas a cabo y los recursos desplegados y las necesidades y potencialidades expresadas en las sociedades regionales. Los Sistemas, en general, tienen capacidad a nivel de los organismos nacionales pero no a nivel de sus instancias regionales y locales. Las debilidades de los Sistemas tienden a concentrarse en las regiones más vulnerables y dentro de estas en las localidades también más pobres y aisladas. Es esencial entonces dedicar esfuerzos a la descentralización de los Sistemas con una política explícita de reforzar sus instancias en las regiones y localidades más vulnerables. Esto implica revertir la concentración de funciones y recursos a nivel central o en las regiones y zonas con más desarrollo y menos vulnerabilidad. Sobre todo se requiere reforzar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, quienes en general constituyen la base administrativa y organizativa de los Sistemas. Esto pasa por mejorar su capacidad como promotores y planificadores del desarrollo, con una optimización de sus sistemas de administración y gestión local, la existencia de personal profesional capacitado y un aumento de su capacidad de inversión.

Otro problema resaltado por nuestro análisis comparativo es que los Sistemas, particularmente los de Perú y Costa Rica, se basan excesivamente en la representación política formal, no estableciendo un papel claro ni tampoco otorgando una representación adecuada para las organizaciones sociales de base, ONGs y otras manifestaciones organizativas no oficiales. Estas organizaciones locales a menudo tienen legitimidad y representatividad pero no encuentran mecanismos para participar en forma orgánica en los Sistemas, los cuales se basan exclusivamente sobre organizaciones oficiales a veces sin capacidad de gestión. Es preciso entonces desarrollar una nueva normativa legal para los Sistemas, que exprese una voluntad política de incorporar activamente a organizaciones locales no oficiales en vez de marginarlas. Con esta nueva normativa los Sistemas podrían basarse en organizaciones locales permanentes sin que se tenga que crear instancias ad hoc y paralelas de coordinación al ocurrir un desastre. Nuestro análisis demuestra que la gestión de los desastres es generalmente más relevante, eficaz y eficiente en las localidades donde existen fuertes organizaciones locales y donde estos se incorporaron en los Sistemas.

Tal vez la conclusión mas importante del presente libro es el hecho de que las experiencias de gestión de desastres más relevantes, eficaces y eficientes que se produjeron en el Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, tanto en la atención de las emergencias como en los procesos de reconstrucción, fueron caracterizados por una relación conectiva y complementaria entre las estructuras supralocales (sean estas ONGs, organizaciones gubernamentales o iglesias) y la población y sus organizaciones sociales de base. En general, ni los organismos nacionales ni los Sistemas que encabezan lograron generar este tipo de articulación entre el Estado y la sociedad civil, con el resultado de que sus proyectos y programas tuvieron fuertes dificultades para lograr sus metas y a menudo representaron un desperdicio de los escasos recursos regionales, nacionales o internacionales disponibles. Y por otro lado, en general, los proyectos de las ONGs, iglesias y

otras organizaciones que de una o otra forma lograron expresar las necesidades y potencialidades de la población, no llegaron a articularse a los esfuerzos y recursos desplegados por los organismos nacionales y sus Sistemas. Por no encontrar representación en un marco institucional a nivel regional y por carecer de niveles propios de coordinación, su actuación se ve a menudo atomizada y aislada no logrando ni generando desde ninguna perspectiva una alternativa a la actuación de los Sistemas. Por lo tanto, la articulación entre ambos niveles tiene que ser la meta y el reto si es que se va a mejorar la gestión de desastres de este tipo en el futuro.

Cambiar la normativa de los Sistemas para lograr una articulación con la sociedad civil implica asumir un compromiso a nivel político, pues, como lo demuestra nuestro análisis, existen problemas no resueltos de relación política entre las organizaciones gubernamentales y las no oficiales, que en vez de resolverse pueden exacerbarse ante la ocurrencia de los desastres. Más allá de cambios en normas y leyes se requiere entablar procesos de negociación entre los gobiernos y las sociedades regionales en torno no sólo a la gestión de los desastres sino también a los problemas de desarrollo de las regiones, los cuales condicionan la acumulación de vulnerabilidades en ellas. Recién cuando existen procesos de negociación de este tipo empiezan a perfilarse marcos institucionales regionales y locales más funcionales para la gestión de los desastres.

Mientras no se den estos procesos, la gestión de desastres como los de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio seguirá dependiendo de la existencia y capacidad de ONGs, iglesias, organizaciones sociales de base, gobiernos locales y otros actores locales quienes actúan de una o otra forma (y no necesariamente por ser "antiestatales") independientemente de los Sistemas. Reconociendo su papel en la gestión de los desastres es preciso que se realice esfuerzos para reforzar su capacidad técnica en la gestión de los desastres y para generar niveles de articulación horizontal a nivel local y regional. Así podrían cumplir un papel estratégico particularmente en el caso de desastres en regiones y localidades muy vulnerables donde generalmente la presencia de los Sistemas es muy débil e incipiente. Reforzar la capacidad técnica de las organizaciones locales significa invertir en capacitación tanto en aspectos técnicos relacionados a la gestión de los desastres como en su capacidad de negociación con los actores exógenos, con quienes de una o otra forma tienen que relacionarse.

Los Procesos Políticos y la Gestión de los Desastres

Nuestro análisis comparativo de los desastres de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio demuestra cómo la capacidad de negociación de las regiones en los procesos de gestión de los mismos fue en general muy débil, reflejando su propia vulnerabilidad institucional, organizativa y política. Por lo general, las regiones terminaron siendo objeto de procesos políticos que no siempre los beneficiaron en vez de ser sujetos activos en los mismos.

Para que los procesos de gestión de los desastres puedan enfocar efectivamente las necesidades de desarrollo de las regiones y localidades más vulnerables y no sólo las de los sectores más estratégicos y modernos, es preciso que se reconozca explícitamente el carácter político de estos procesos. Mientras los desastres sigan siendo un "problema social no construido" es improbable que sean incorporados en la agenda política ni de los gobiernos o grupos de poder económico ni

tampoco de las regiones y sus organizaciones sociales y políticas. Se seguiría manejando una visión política de los desastres no como problemas de desarrollo sino como emergencias que hay que atender según prioridades políticas o económicas existentes.

Es preciso, por lo tanto, plantear la gestión de los desastres como un problema político inmerso en el desarrollo en su conjunto. Cuestiones como la centralización del poder político y las prioridades de desarrollo regional escapan al campo específico de gestión de los desastres, pero tal como lo demuestra nuestro análisis comparativo, inciden decisivamente sobre ello. Mientras el desarrollo a nivel nacional sea asociado a la acumulación de vulnerabilidades en regiones como Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, evidentemente seguirán ocurriendo nuevos desastres. Por su parte, la gestión de los desastres no cambiará de por sí la dirección de los procesos de desarrollo.

Esta reconceptuación de la gestión de los desastres tiene como trasfondo el supuesto de que se deben concentrar los esfuerzos de gestión de desastres en las regiones y localidades más vulnerables, donde se producen más desastres. Estas son las regiones de menor desarrollo económico, social y político y que siempre han sido desfavorecidas en términos de inversiones y obras públicas. La reconceptuación supone, por lo tanto, no sólo un ejercicio académico sino también un compromiso político. Sin este tipo de compromiso se seguirá produciendo desastres como los de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio con cada vez mayor frecuencia. Es preciso entonces que los gobiernos busquen implementar políticas de desarrollo económico, social y territorial en estas regiones que conduzcan a la reducción de su vulnerabilidad. Sin políticas de este tipo la gestión de los desastres producidos siempre resultará un panacea a procesos de acumulación de vulnerabilidades que siguen implacables su marcha.

Los desastres, sin embargo, también pueden conceptuarse como oportunidades para el desarrollo. Hasta desastres relativamente pequeños como los de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio se convierten en acontecimientos políticos en sus respectivos países: acontecimientos que podrían aprovechar las poblaciones de estas regiones y sus organizaciones si es que pudiera mejorarse su capacidad de negociación con los organismos nacionales, internacionales y ONGs que intervienen en la gestión de los desastres. Cómo pasar de ser receptores pasivos de ayuda de emergencia hacia protagonistas de procesos de reconstrucción que conducen al desarrollo es una cuestión que también pasa por reforzar la capacidad de gestión y negociación de las organizaciones locales en las regiones más vulnerables.

Hacia Un Nuevo Imaginario de la Gestión de los Desastres

Ante todo es preciso que todos los actores que intervienen en la gestión de desastres en América Latina se apropien de un nuevo imaginario o visión o enfoque sobre los desastres y su gestión. Dicha conclusión es válida en diferente medida para todos los varios actores: organismos nacionales, organismos internacionales, organizaciones humanitarias, ONGs, iglesias, etc.

Mientras importantes organismos multilaterales y bilaterales sigan orientando lo que en algunos casos representa más del 99 por ciento de su presupuesto a operaciones de ayuda humanitaria y atención de emergencias es difícil esperar cambios en los imaginarios y visiones que manejan los demás actores nacionales, locales, medios masivos de comunicación y la sociedad en general.

Inscritos dentro el imaginario convencional, casi la totalidad del financiamiento internacional para la gestión de los desastres se destina a operaciones de ayuda humanitaria y atención de emergencias destinadas a atender lo que, según el proyecto DesInventar (mencionado líneas arriba), resultarían ser una proporción muy pequeña de los desastres ocurridos: los desastres grandes y medianos registrados en las bases de datos de los organismos internacionales. Por su parte, la investigación sobre los desastres y su gestión en América Latina sigue dominada por la investigación científica sobre las amenazas y la investigación ingenieril sobre tecnologías y metodologías de mitigación de desastres que también se inscriben en el marco del imaginario convencional. Dichas tecnologías y metodologías, que dependen normalmente de la aplicación de instrumentos administrativos como los reglamentos de construcción y la zonificación urbana, pueden ser aplicables en el caso de ciudades y regiones modernas pero, en general, son completamente inaplicables en regiones como Alto Mayo, Limón y Atrato Medio.

Se desprende de nuestro análisis comparativo que tanto las metodologías de medición de impacto y evaluación de daños, los marcos institucionales vigentes como los sistemas de instrumentos aplicados para la gestión de los desastres son inapropiados para la gestión de desastres como los de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio. Tal como insistimos, desastres de este tipo son los más comunes y suceden todos los años en América Latina. Es preciso, por lo tanto, la construcción de un imaginario o visión de los desastres y su gestión en la región, que sea apropiada a la realidad de los desastres que mas comúnmente ocurren, y que incorpore metodologías, sistemas administrativos y sistemas de instrumentos más relevantes, eficaces y eficientes. En términos generales este imaginario tendría que remplazar lo que en términos semióticos son respuestas cinematográficas y espectaculares a grandes catástrofes por respuestas relativamente discretas y apropiadas al creciente número de desastres pequeños y medianos que se producen en la región .

Los lineamientos generales de lo que sería un imaginario más apropiado para la gestión de desastres en América Latina ya han sido esbozados en diversas investigaciones publicadas en la región (Maskrey 1992 y 1989, Wilches-Chaux 1989, entre otros). Por ello no consideramos convenientes resumirlos aquí. Además, tal como hemos esbozado líneas arriba, en la gestión de los desastres de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio se han aplicado, por lo menos en algunos casos, sistemas de instrumentos que de una o otra forma se nutren de ese imaginario apropiado aún incipiente y que señalan lineamientos para el tratamiento de desastres futuros.

En primer lugar, es preciso que se reduzca el énfasis dado a la atención de las emergencias y la separación instrumental entre ésta y los procesos de recuperación y reconstrucción. Más bien se debe intentar una integración de la gestión de las emergencias y la reconstrucción en un solo esquema administrativo e instrumental en el que la atención de las emergencias se convierta en un catalizador de los procesos de reconstrucción. Este cambio de énfasis significaría aceptar que las emergencias, como las que ocurrieron en Alto Mayo, Atrato Medio y Limón, pueden atenderse normalmente con recursos nacionales, regionales y locales, sin el concurso de los organismos internacionales. Los recursos de los organismos internacionales deberían aplicarse preferentemente al apoyo de los procesos de reconstrucción. En particular, las donaciones de alimentos deberían eliminarse salvo que hayan condiciones excepcionales en donde se requieran. La etapa de la emergencia debería aprovecharse sobre todo para la realización de diagnósticos con la participación de la población afectada, con la tendencia a perfilar estrategias y alternativas

para la reconstrucción. El integrar la atención de la emergencia y la reconstrucción en un solo esquema administrativo además permitiría que se dé un tratamiento más específico a cada localidad, según sus propias necesidades, prioridades y potencialidades. El enfocar la gestión de los desastres como la generación de oportunidades de desarrollo para las regiones y sociedades afectadas permitiría a su vez que se integren propuestas que atienden no sólo a los afectados "coyunturales" de los desastres producidos sino que se generen programas de reconstrucción que enfoquen también las condiciones de pobreza y vulnerabilidad estructural de las regiones afectadas, evitando la regeneración de condiciones de riesgo frente a desastres futuros.

En segundo lugar, es preciso que los proyectos y programas de reconstrucción se basen en un enfoque participativo en el cual se apliquen sistemas financieros, constructivos y otros apropiados a las realidades, potencialidades y necesidades de la población afectada. Mientras el enfoque participativo exija una etapa de diagnóstico, negociación y diseño de alternativas con la población antes de que se implementen acciones de reconstrucción como tal es probable que sus resultados sean más relevantes para las necesidades de la población, más eficaces en términos del logro de metas y más eficientes en términos de la utilización de los recursos disponibles. Instrumentos como: diagnósticos participativos de riesgos u ofertas ambientales, talleres participativos de diseño urbano y de vivienda, tecnologías constructivas que combinan el uso de recursos y conocimientos locales con elementos de tecnologías modernas y esquemas de financiamiento innovadores pueden permitir que los escasos recursos externos disponibles para los procesos de reconstrucción se apliquen con resultados relevantes, eficaces y eficientes. Nuestro análisis comparativo demuestra que una gestión de los desastres de estas características depende del aprovechamiento de una diversidad de recursos locales: inteligencia y conocimiento, relaciones y organizaciones sociales, recursos naturales y sistemas tecnológicos que no pueden ser sustituidos por recursos exógenos provenientes de los organismos nacionales e internacionales. Es preciso optimar el uso de los recursos locales de una forma que se pueda aplicar en forma complementaria los recursos nacionales e internacionales disponibles. Los planes, programas y proyectos de gestión de desastre, por lo tanto, deberán estar estrechamente articulados a las organizaciones locales, su percepción de riesgo y los recursos disponibles.

Para lograr que sistemas de instrumentos como estos se incorporen al imaginario hay diversas estrategias ya en marcha que deben fortalecerse y extenderse.

En primer lugar, habría que sistematizar y difundir los casos exitosos de gestión de desastres que sí existen en la región. De los desastres documentados en nuestro análisis comparativo y de otros hay experiencias locales de gestión de desastres que ilustran sistemas administrativos e instrumentales, tecnologías y metodologías que pueden proveer información sobre la construcción de un nuevo imaginario. La experiencia del plan de reconstrucción en el Alto Mayo demuestra, por ejemplo, cómo ITDG, a través de un trabajo sostenido de comunicación y negociación pudo generar un marco institucional funcional que incorporó a organizaciones gubernamentales e internacionales, organizaciones sociales de base, gobiernos locales y la iglesia. En dicho marco se permitió una utilización apropiada de recursos locales, nacionales e internacionales, lo cual permitió la reconstrucción de un gran número de viviendas en un tiempo relativamente corto. El esquema institucional de reconstrucción a través de "los padrinos municipales" en el Atrato Medio debiera destacarse en el mismo sentido. Evidentemente estos

casos no son fácilmente repetibles. Sin embargo, demuestran que la gestión de los desastres puede ser relevante, eficaz y eficiente cuando se parte de otro imaginario o visión. La investigación comparativa de los sistemas administrativos e instrumentales más efectivos y apropiados para la gestión de los desastres y la difusión de la investigación mediante bases de datos, publicaciones y otros medios constituye una tarea permanente necesaria para la generación de un nuevo imaginario.

En segundo lugar, nuestro análisis comparativo ha puesto énfasis en el papel crucial que cumplen los medios de comunicación en la difusión del imaginario convencional. Su información influye en las acciones de todos los actores involucrados en la gestión de los desastres. Si bien hay un proceso de aprendizaje de la prensa en el caso de desastres sucesivos en la misma región (como ocurría en el Alto Mayo), se ve que hay una necesidad de capacitar a los medios de comunicación acerca de la realidad de los desastres en América Latina así como acerca de los sistemas administrativos e instrumentales, políticas y metodologías más apropiados para su gestión. Con un enfoque adecuado, los medios de comunicación pueden cumplir un papel estratégico en orientar y fiscalizar las acciones de gestión de desastres de todos los diferentes actores, a través de la difusión de información fundamentada y crítica.

En tercer lugar, es preciso reorientar el enfoque que se da a la capacitación de profesionales en el campo de la gestión de los desastres en América Latina así como a los contenidos de los currículos de estudio respectivos. Actualmente hay una creciente cantidad de universidades e institutos ofreciendo cursos especializados en gestión de desastres a nivel de maestría o diplomado. Por otro lado, los organismos internacionales realizan o apoyan la realización de cursos especializados orientados a diferentes niveles, desde operativos locales (bomberos, Cruz Roja, etc.) hasta funcionarios gubernamentales e internacionales. La mayoría de estos esfuerzos aún se basa en el imaginario convencional y no incorporan información acerca de los sistemas administrativos e instrumentales, políticas y metodologías más apropiadas para la gestión de los desastres más frecuentes en América Latina. Es necesario realimentar los currículos de la capacitación con información sistematizada de procesos de investigación acerca de los desastres y su gestión en América Latina, para que estos sean más apropiadas a los desastres que tendrán que enfrentar los profesionales en la región con más frecuencia. Por otro lado, la capacitación deberá dar prioridad a las diferentes organizaciones locales (gobiernos locales, ONGs, iglesias, etc.) que en la práctica van a asumir la gestión de estos desastres en las regiones más vulnerables. La generación de una nueva escuela de capacitación deberá ser una de las prioridades durante la segunda mitad del DIRDN, si es que se espera mejorar la gestión de los desastres posteriormente.

Bibliografía

Aguirre, B. (1991) Social Aspects of the Costa Rica Earthquake of April 22nd 1991. San José. (mimeo)

ANDI (Asociación Nacional de Industriales) (1993) Aspectos de la problemática cafetera, evolución reciente y perspectivas (documento de trabajo).

Aprile-Gnisset, Jacques (1992) La Ciudad Colombiana, Tomo II (Siglos XIX y XX). Santafé de Bogotá, Biblioteca Banco Popular, Colección Textos Universitarios.

Bates, F. y otros (1982) Recovery, change and development: a longitudinal study of the Guatemalan earthquake. Georgia, University of Georgia, Department of Sociology.

Bejarano, Ana María (1992) "Democracia y Sociedad Civil: Una Introducción Teórica". Análisis Político, Revista del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, No. 15, enero-abril.

Bolton, P. (1991) "Local Level Economic and Social Consequences". En: The March 2, 1987, Ecuador Earthquakes, Washington, National Research Council.

Bommer, J. (1985) "The politics of disaster-Nicaragua". Disaster, Vol. 9, No. 4.

----- y Ledbetter, S., (1987) "The San Salvador earthquake of 10th October 1986". Disaster, Vol. 11, No. 2.

Botero, Fernando (1990b) Urabá: Colonización, violencia y crisis del Estado. Medellín, Universidad de Antioquia.

Botero, Fernando (1990a) "Urabá, un rompecabezas con solución". En: Realidad Social, Tomo I, Gobernación de Antioquia.

Bustamante, Mauricio (1993) El desastre sísmico del Atrato Medio en octubre de 1992: Acciones del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Informe Ejecutivo. Santafé de Bogotá, DNPAD, 9 de julio.

Bustamante, Mauricio (1992b) Emergencia por sismos en el Atrato Medio. Relación de actividades. Santafé de Bogotá, 29 de octubre.

Bustamante, Mauricio (1992a) El desastre sísmico del Atrato Medio en octubre de 1992. Avances en los programas de recuperación en Antioquia y Chocó. Santafé de Bogotá, DNPAD, septiembre.

Bustamante, Mauricio y Useche de Brill, Inés (1993) Programa de reconstrucción pos-sismo en Antioquia y Chocó. Informe de avance No. 1. Santafé de Bogotá, DNPAD, 25 de enero.

Camacho Nassar, Carlos (1988) El universo simbólico del enclave bananero, San José, CSUCA.

(1991) Del bosque tropical a la plantación bananera, San José, Guilombé-SEDER.

Cardona, Omar Darío (1992) "Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo". Ponencia presentada en el II Simposio Latinoamericano de Riesgo Geológico Urbano y II Conferencia Colombiana de Geología Ambiental, Pereira.

Carvajal, Guillermo (1991) "La formación de una región dependiente: el caso de la Región Atlántica de Costa Rica". En: Estado de la investigación científica y la acción social sobre la Región Atlántica de Costa Rica (Seminario), San José, Universidad de Costa Rica.

CIP (1991) Ingeniería, Órgano oficial de difusión del Colegio de Ingenieros del Perú, Año 1, No. 3: 41-59, Lima.

Comfort, L. (1989) "The San Salvador earthquake". En: V. Rosenthal, M. Charles y Pt'Hart eds., Coping with Crisis: the Management of Disasters, Riots and Terrorism, Springfield III, Charles C. Thomas.

----- (1991) "Organizational interaction in response and recovery". En: The March 2, 1987, Ecuador Earthquakes. Washington, National Research Council.

Comisión Especial de Vivienda, Dirección de Control (1991) Resumen general: Emergencias, sismos e inundaciones. San José. (mimeo)

Comisión Nacional de Emergencias (1991) Plan regulador para la emergencia de la zona atlántica. San José.

Comisión Nacional de Emergencias, Dirección de Prevención y Mitigación (Vanessa Rosales) (1991) Informe de pérdidas en infraestructura. Terremoto del 22 de abril de 1991, provincia de Limón. San José. (mimeo)

Comisión Nacional de Emergencias, Dirección de Prevención y Mitigación (Vanessa Rosales) (1991) Pérdidas en infraestructura. Inundaciones de agosto de 1991, provincia de Limón. San José. (mimeo)

Comité Regional de Emergencia de Antioquia (1992) Actas No. 1 y de 18 y 19 de octubre.

CRE-Chocó, CRE-Antioquía, DNPAD (1992) Programa de recuperación de zonas afectadas por los sismos de octubre de 1992: Informe consolidado y resumido de daños. Santafé de Bogotá, DNPAD, noviembre.

Cruz Roja Colombiana (1992) Informe estadístico consolidado. Santafé de Bogotá, 26 de octubre.

Cuadra, Carlos y Luis Chang (1991) El sismo de Moyobamba del 4 de abril de 1991. Lima, CISMID.

Chariarse, Vicente y otros (1991) Evaluación de daños ocasionados por el terremoto de Rioja del 29 de mayo de 1990 en la zona del Alto Mayo. Lima, CISMID.

Departamento del Chocó (1988) Plan de acción para el departamento del Chocó 1988-1990, Plan de inversiones 1990-1994. Gobernación del Chocó, Oficina de Planeación.

Dirección General de Estadística y Censos, Encuestas de Hogares: 1987, 1988, 1989, 1990, 1991. San José.

DNPAD (1993) El Desastre Sísmico del Atrato Medio en Octubre de 1992: Acciones del Sistema Nacional para la Prevención y la Atención de Desastres. Informe Ejecutivo. Santafé de Bogotá, 9 de julio.

DNPAD-Confederación Colombiana de Organismos No Gubernamentales (1994) Programa de reconstrucción de las zonas afectadas por los sismos de octubre de 1992. Informe de avance. Santafé de Bogotá, 10 de enero.

E. Q. E. International (1991) The April 22, 1991 Valle de la Estrella Costa Rica Earthquake: A Quick look Report. San Francisco, EQE International.

Estrada E., y O. García (1991) Algunos Aspectos de la Población, el Empleo y los Salarios en la Región Huetar Atlántica en el periodo 1987-1990. San José.

Fajardo, Darío (1989) "Regiones y sociedad nacional. Notas sobre la reforma del Estado Colombiano". En: Memorias del simposio 'Diferencias regionales, respuestas institucionales y descentralización', V Congreso Nacional de Antropología, Villa de Leiva, agosto. Bogotá, ICFES.

FOPREVE-Gobernación de Antioquia (1992) Cronología de la atención de la emergencia sísmica de Antioquia. Secretaría de Desarrollo de la Comunidad, Gobernación de Antioquia, noviembre.

Gobernación de Antioquia (1992b) Análisis de alternativas de sitios para la reconstrucción del municipio de Murindó: Informe técnico. Diciembre.

Gobernación de Antioquia (1992a) Informe ejecutivo. Impacto técnico social de los sismos del 17 y 18 de octubre de 1992. Medellín, Secretaría de Desarrollo de la Comunidad, 5 de noviembre.

Gonzales, Luis Fernando (1994) Informe de avance del Programa de Reconstrucción del Chocó. Oficina de Coordinación Técnica del Programa de Reconstrucción, enero.

González, Luis Fernando (1994) "Informe final, Programa de Reconstrucción del Chocó. Oficina de Coordinación Técnica del Programa de Reconstrucción, junio.

Hall, Carolyn (1983) Costa Rica: Una Interpretación Geográfica con Perspectiva Histórica. San José, Editorial Costa Rica.

Henao, Hernán (1990) "Territorios, espacios e instituciones de la socialización en la Antioquia actual". En: Realidad Social, Tomo I, Gobernación de Antioquia.

Huaco, Porfirio y otros (1990) Estudio sismológico del Nor-orienté del Perú del 29-05-1990. Lima, Instituto Geofísico del Perú. (mec.)

INDECI (1990-b) Emergencias ocurridas en el Perú: año 1990. Lima, INDECI. (mec.)

(1990-a) Informe de las acciones realizadas a consecuencia del sismo en la ciudad de Rodríguez de Mendoza. Lima, INDECI. (mec.)

(1989) Manual de Seguridad para afrontar Desastres. Lima, INDECI.

INGEOMINAS (1993) Efectos de los sismos del 17 y 18 de octubre de 1992 en el noroccidente de Colombia. Santafé de Bogotá, marzo.

INGEOMINAS, Gobernación de Antioquia (1992) "Evaluación preliminar de la región Antioquia-Chocó afectada por los sismos ocurridos los días 17 y 18 de octubre de 1992. Medellín, 21 de octubre.

INEI (1981) Censo Nacional de Población y Vivienda 1981. Lima.

ITDG y Asociación Amazónica (1994) Proyecto Reconstrucción y Desarrollo del Alto Mayo, Fase II, Informe Final. Lima. (mec.)

ITDG y Asociación Amazónica (1992) Desarrollo Forestal de San Martín, (documento de trabajo). Lima. (mec.)

Jaramillo, Roberto (1988) "La colonización antioqueña". En: Historia de Antioquia. Medellín, Editorial Presencia.

Kreimer, A. (1978) Post-Disaster reconstruction planning: The cases of Nicaragua and Guatemala. Cambridge, Massachusetts, Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology.

Madrid, Gladys (1994a) "Experiencias del programa de reconstrucción en Antioquia". En: Memorias de la Conferencia Interamericana sobre la Reducción de Desastres Naturales. Cartagena de Indias, marzo.

Madrid, Gladys (1994b) Programa de reconstrucción, estado actual de inversión de recursos por origen y proyectos. Medellín, Gobernación de Antioquia, 18 de julio.

Madrid, Gladys (1993) Programa de reconstrucción de antioquia. proceso de recuperación de comunidades afectadas por los sismos de octubre de 1992. Resumen Ejecutivo. Medellín, Gobernación de Antioquia, septiembre.

Maskrey, Andrew (1992) Los desastres sí avisan. Estudios de vulnerabilidad y mitigación II. Lima, ITDG.

Maskrey, Andrew (1989) El manejo popular de los desastres. Estudios de vulnerabilidad y mitigación. Lima, ITDG.

Maskrey, Andrew y otros (1991) Raíces y Bosques, San Martín: Modelo para Armar. Lima, ITDG.

Méndez Antillón, B. (1991) Limón (Costa Rica) Earthquake of April 22, 1991. San José, Comisión Nacional de Emergencias. (mimeo)

Ministerio de Agricultura (1980 a 1990) Anuario de Estadística Agraria. San Martín, Oficina de Estadística, Región Agraria XII.

OIA (Organización Indígena de Antioquia) (s/f) Atención a las comunidades indígenas de Antioquia afectadas por los terremotos. Proyecto de emergencia. (Octubre- noviembre de 1992).

ONERN (1982) Inventario y Evaluación Integral de los Recursos Naturales de la Zona del Alto Mayo. Lima.

Ojeda, Abril G. (1982) "The role of disaster relief for long term development in LDC's with special reference to Guatemala after the 1976 earthquake". Stockolm, Institute of Latin American Studies, Monograph No. 6.

Oliver-Smith, A. (1986) The Martyred City Death and Rebirth in the Andes. Albuquerque, University of New Mexico Press.

Olson, R. y R. Olson (1977) "The Guatemala Earthquake of 4 February 1976: Social Science Observations and Research Suggestiones". Mass Emergencies No. 2: 69-82.

Parroquia de Riosucio (s/f) Proyecto Riosucio (Área urbana, vigía de Curbarado-Montaña).

Pizarro, Eduardo (1992) "Colombia: ¿Una salida democrática a la crisis nacional?". Análisis Político, Revista del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, No. 17, septiembre-diciembre. Santafé de Bogotá.

Quesada, Juan Rafael (1991) "El Cacao. El Grano de Oro de la Región Atlántica". En: Estado de la Investigación Científica y la Acción Social sobre la Región Atlántica de Costa Rica (Seminario), San José, Universidad de Costa Rica.

Ramírez, J. E. (1975) Historia de los terremotos en Colombia. Bogotá, IGAC.

Ramírez, William (1993) "Estado y crisis regional: el caso de Urabá". *Análisis Políticos*, Revista del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, No. 20, septiembre-diciembre. Santafé de Bogotá.

Ramírez, William (1990) *Estado, violencia y democracia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) (1993) *Agenda de Investigación y Constitución Orgánica*. Lima, COMECOSO/ITDG.

Rodríguez, Martha (1992) *Sistemas de Urbanización en la Amazonía Peruana: Modelos de Desarrollo y Relaciones Campo Ciudad*. Lima, FOMCIENCIAS. (mimeo)

Rogge, J. (1992) *A Research Agenda for Disaster and Emergency Management*. Winnipeg, Disaster Research Unit, University of Manitoba.

Roldán, Mary (1988) "La política de 1946 a 1958". En: *Historia de Antioquia*. Medellín, Editorial Presencia.

Rostworowski, María (1987) *Historia del Tahuantinsuyo*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Saénez de García, R. (1992) *Brote de Malaria y los Desastres Naturales como factor condicionante, Región Huetar Atlántica junio 1989 - mayo 1992*. San José, Universidad de Costa Rica, Posgrado en Salud Pública.

Sarmiento, Juan Pablo y Omar Darío Cardona (1990) *Análisis de vulnerabilidad y evaluación del riesgo para la salud de una población en caso de desastre*. Santafé de Bogotá, Cruz Roja Colombiana.

Scazzochio, Françoise (1989) "La conquista de los motilones del Huallaga Central. Una tribu colonial que se hizo legendaria". separata de *Scientia et Praxis*, Revista de la Universidad de Lima. Lima, (Traducción de Evelyn Dejardin).

Smith, D. y R. Rivera (1987) *Organización, movilización popular y desarrollo regional en el atlántico costarricense*. San José, CSUCA, Cuadernos de Investigación, No. 14.

Snarr, D. y E. Brown (1979) *Poor Disaster Housing Attention and Housing Improvements*. Sula Valley, Honduras. Final report. Honduras. (mimeo)

Torres, Rafael y otros (1990) *Terremoto de Rioja, 29 de mayo de 1990, Informe preliminar de las misiones de evaluación*. Lima, CISMID, junio.

Trejos, H. M. y Escandón, (1992) *Evaluación del impacto físico y social ocasionado por los sismos de los días 17 y 18 de octubre de 1992. Informe de comisión*. Municipio de Riosucio. Santafé de Bogotá INURBE, diciembre.

Tumbajoy, H y H. Cossio (1994) Proyecto de reubicación de viviendas en Jiguamiando, municipio de Riosucio. FIDHAP-CONSTRUOBRAS, enero.

Uribe, María Teresa (1990) "La territorialidad de los conflictos y de la violencia en Antioquia". En: Realidad Social, Tomo I, Gobernación de Antioquia.

Valverde, J. M., J. Vargas y A. Lavell (1985) Movimientos Sociales Regionales: la Huelga de 1979 en la Región Atlántica de Costa Rica. San José, CLACSO-CSUCA,

Velásquez, A. y M. Arango, (1993) Catálogo histórico-sísmico para Medellín. Medellín, Convenio PNUD-Alcaldía de Medellín.

Velásquez, A., M. Arango, y H. Meyer (1993) "Sismicidad histórica del noroccidente colombiano". En: M. Hermelin ed., Memorias del VI Congreso Colombiano de Geología. Medellín, Universidad EAFIT.

Wade, Peter (1986) "Relaciones e identidad étnica en el Urabá chocoano: La reacción del negro chocoano ante la presencia antioqueña y costeña". En: Memorias del seminario internacional sobre la Participación del Negro en la Formación de las Sociedades Latinoamericanas. Instituto Colombiano de Cultura-Instituto Colombiana de Antropología.

Whitten, Norman (1992) Pioneros negros: la cultura afro-latinoamericana del Ecuador y Colombia. Quito, Centro Cultural Afro-ecuatoriano.

Wilches-Chaux, Gustavo (1989) Desastres, ecologismo y formación profesional. Bogotá, SENA.

Zambrano, Duval y Juvenal Medina (1992-b), "Plan de Reconstrucción y Desarrollo del Alto Mayo". En: J. Medina y R. Romero eds. Los desastres sí avisan. Lima, ITDG, pp. 145-165.

(1992-a), "Sismo del 29 de mayo de 1990. Rioja y Moyobamba. Evaluación preliminar (junio 1990)". En: J. Medina y R. Romero eds. Los desastres sí avisan. Lima, ITDG, pp. 131-144.

(1991) Evaluación del Terremoto del 4 de Abril de 1991 en Alto Mayo, Región San Martín. Lima, ITDG. (mec.)

