

■
Capítulo 9**Rehabilitación y reconstrucción**

Rehabilitación y reconstrucción comprende la mayor parte de la fase de recuperación a la catástrofe. Este período que sigue a la fase de emergencia se centra en actividades que permitan a las víctimas reasumir una vida viable y medios de subsistencia normales. También incluye la restauración de la infraestructura, servicios y de la economía en forma adecuada para satisfacer necesidades a largo plazo y objetivos de desarrollo definidos. Sin embargo, después de ocurrir ciertas catástrofes, también existirá la necesidad de ayuda humanitaria en forma continua para grupos vulnerables seleccionados.

Este capítulo expone pautas breves concernientes a la ayuda para rehabilitación y reconstrucción después de una catástrofe. Aunque aquí se presenta como capítulo aparte, la rehabilitación y reconstrucción debe, en efecto, ser vigorosamente considerada y planificada ya sea para el momento mismo como socorro, o para ser elaborada durante las operaciones de socorro. El material presentado en este capítulo fue tomado del Manual de Catástrofes PNUD/UNDRO.

**Rehabilitación**

Es importante para algunas agencias distinguir entre rehabilitación y reconstrucción. Específicamente, rehabilitación es la medida que se toma como consecuencia de una catástrofe para permitir el reinicio de las funciones de los servicios básicos, ayudar a las víctimas en sus esfuerzos propios para reparar sus viviendas y servicios de la comunidad y para posibilitar el restablecimiento de las actividades económicas (incluyendo la agricultura).

La rehabilitación tiene como objeto permitir que las poblaciones afectadas (familias y comunidades locales) reinicien patrones de vida más o menos normales (previos al desastre). Puede considerarse como una fase transitoria entre (i) socorro inmediato y (ii) reconstrucción a largo plazo más intensa y la aspiración de un desarrollo progresivo.

Reconstrucción

Reconstrucción se refiere a la construcción o reemplazo permanente de estructuras físicas gravemente dañadas, la restauración total de todos los servicios e infraestructura local y la revitalización de la economía (incluyendo la agricultura).

La reconstrucción debe ser totalmente integrada en los planes de desarrollo a largo plazo en curso, considerando riesgos de catástrofes futuros. También debe considerar las posibilidades de reducir aquellos riesgos por medio de la incorporación de medidas atenuantes adecuadas. Las estructuras y servicios dañados tal vez no necesiten ser restaurados en sus lugares y formas originales. Puede tratarse del reemplazo de necesidades temporales establecidas como parte de la respuesta de emergencia o rehabilitación.

En condiciones conflictivas, sin embargo, la rehabilitación y reconstrucción puede no ser posible. Por razones obvias de seguridad y protección, las actividades de rehabilitación y reconstrucción deben esperar hasta que la paz permita realizarlas.

Prioridades y oportunidades en el proceso de rehabilitación y reconstrucción⁷

La catástrofe ocurrió porque la sociedad era vulnerable al impacto del riesgo específico. La rehabilitación y reconstrucción no debe, por lo tanto, considerarse como un proceso de simplemente restaurar aquello que existía previamente. La necesidad es, más bien, desarrollar estrategias y modalidades para reconstituir servicios y renovar o reemplazar estructuras esenciales tales que reduzcan la vulnerabilidad. Estas estrategias deben incluir políticas y planes de desarrollo a largo plazo que tomen en cuenta la situación actual incluyendo cualquier cambio básico resultante de la catástrofe.

La catástrofe puede, en efecto, haber creado nuevas oportunidades de desarrollo cambiando el ambiente y el punto de partida, en cuanto a lo que se refiere a las estructuras físicas y/o patrones y a las actitudes sociales. Sin lugar a dudas ha enfatizado la conciencia respecto a riesgos de catástrofes; y, es probable, que las poblaciones locales y las autoridades nacionales serán especialmente receptivas a las propuestas de reducción de riesgo y medidas de preparación. Dichas oportunidades deben reconocerse y adoptarse en los proyectos de planificación de rehabilitación y reconstrucción, así como también en la formulación de programas de desarrollo nuevos y a largo plazo.

La ayuda para rehabilitación y reconstrucción debe, por lo tanto, planificarse sobre la base de una evaluación y estimación precisa de los asuntos técnicos y sociales abarcados. Aunque la planificación de dicha ayuda no puede ser excesivamente apresurada, debe obtenerse en la forma más expedita posible. Hay dos razones para esto.

- Algunas medidas de rehabilitación y reconstrucción, si se organizan con suficiente rapidez, pueden abreviar el período necesario para la ayuda de socorro de emergencia, eliminando así la necesidad de invertir recursos en medidas temporales.
- El "espacio de oportunidades" puede ser breve para incorporar las medidas de reducción de riesgos en reconstrucción (de viviendas, por ejemplo) o para iniciativas de nuevos desarrollos (especialmente aspectos sociales).

Hay que considerar factores estacionales, los que pueden determinar la programación necesaria para reconstrucción; por ejemplo, el reemplazo de refugios de emergencia o la rehabilitación de sistemas de irrigación a tiempo para la próxima cosecha.

El objetivo es promover y ayudar en la recuperación. La ayuda durante la fase posterior a la catástrofe debe planearse y ejecutarse teniendo esto muy en claro. Las estructuras y servicios dañados que son esenciales a la sociedad deben ser reparados o reemplazados, protegiéndolos debidamente contra riesgos futuros. Al mismo tiempo, y no menos importante, debe encontrarse medios para ayudar a la gente en su recuperación, especialmente aquellas personas que cuentan con los recursos más escasos.

Como se dijo anteriormente, "la mayoría de las personas afectadas son los pobres". Para los pobres, la catástrofe significa la pérdida de la propiedad, del trabajo y oportunidades económicas. En términos reales esto puede representar un enorme retroceso económico. Por lo tanto, la ayuda para reconstrucción debe estar diseñada de manera que:

⁷ El resto de este capítulo se basa en el Manual de Catástrofe PNUD/UNDRO.

- alivie restricciones económicas y reduzca el costo de reconstrucción
- introduzca capital en la comunidad
- cree oportunidades de empleo
- respalde y fortalezca empresas económicas existentes⁸

Se requiere, por lo tanto, planificación imaginativa y oportuna para enlazar la rehabilitación y reconstrucción con medidas de "socorro" a corto plazo y, para usar de la manera más eficiente los recursos financieros externos, materiales y asistencia técnica para lograr beneficios de desarrollo mientras se satisfacen las necesidades humanitarias.



El peligro de planificar y ejecutar la reconstrucción de prisa

"Los programas posteriores a la catástrofe—aún los programas de reconstrucción son, a menudo, planificados y ejecutados de prisa. La urgencia ocurre debido a la necesidad que perciben los planificadores de reconstruir para que la comunidad vuelva lo más pronto posible a sus "normalidad", o debido a restricciones de tiempo en el financiamiento del donante. Por eso, el tipo de planificación cuidadosa y la necesaria participación de la comunidad en los planes de desarrollo es, a menudo, descuidada. Sin dicha planificación, estos programas pueden infringir esfuerzos de desarrollo a largo plazo o retrasar su ejecución. Los programas de reconstrucción mal planeados y que escasamente tornan a las comunidades al *status quo* pueden dejarlas nuevamente casi tan vulnerables a una catástrofe futura, mientras que al mismo tiempo crean un sentido de complacencia porque se ha visto que se ha hecho algo".

Tomado de "Catástrofe y Desarrollo—estudio en construcción institucional" preparado por INTERTECT para el PNUD, Abril 1990.

Huracán Zenón: Un estudio de caso⁹

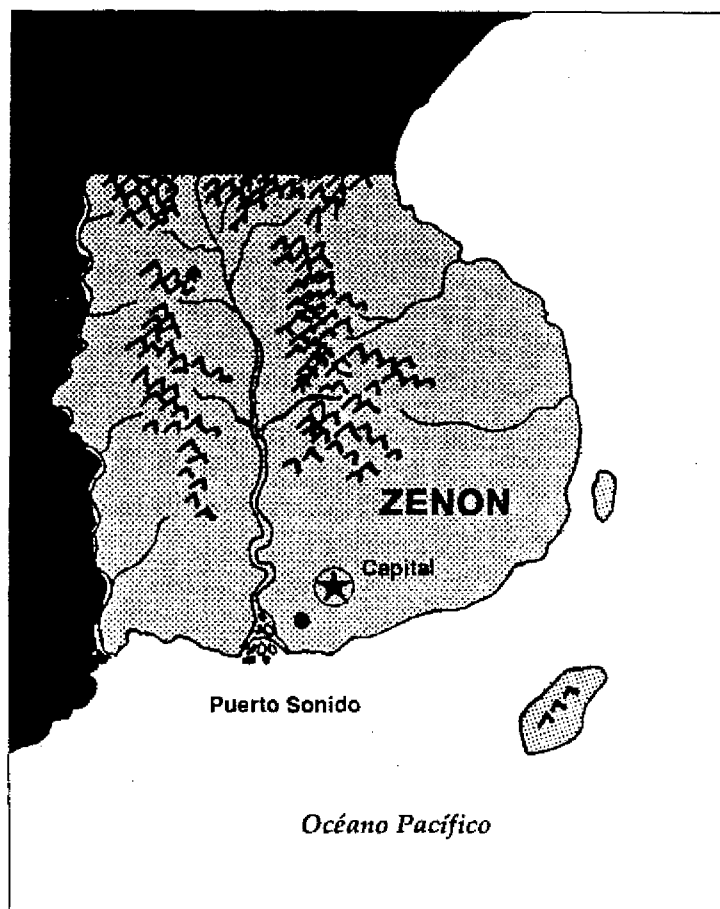
El siguiente es un estudio de caso ficticio. Sin embargo, se ha elaborado en base a sucesos que ocurren a menudo y demuestra cómo cada parte del sistema en caso de catástrofe funciona o no funciona. Todos los eventos y medidas de las agencias se basan en sucesos reales.

Se ha escogido un huracán para este ejercicio porque nos permite observar no sólo las medidas posteriores a la catástrofe, sino también las actividades que ocurren antes de un desastre cuando existe un período de aviso. Mientras que cada tipo de catástrofe es único, el siguiente escenario es típico de todas las catástrofes naturales repentinas. Aunque se basa en sucesos reales, los ejemplos indicados tienen sólo propósitos educacionales y no reflejan la habilidad o capacidad de ningún individuo o agencia. La mayoría de los nombres de agencias son ficticios.

Su tarea es leer el siguiente recuento y analizar cada medida de manejo respecto a su conveniencia. Es decir, ¿fue la medida de control un ejemplo de buen o mal juicio, fue adecuada la medida tomada según la información disponible o fue descuidada?

⁸ Frederick C. Cuny, citado por Ian Davis en "Catástrofes y la vivienda pequeña, progreso en la década pasada y temas claves para IDNDR," Septiembre 1990.

⁹ Este estudio de caso se ha adaptado de *Catástrofes y Desarrollo* de Frederick C. Cuny, Oxford University Press, Nueva York, 1983.



El escenario

La República de Zenón es un país pequeño, densamente poblado, situado en la costa de una importante masa de tierra en el Trópico. El país se extiende formando un golfo de poca profundidad y su línea costera comprende el 60 por ciento de su frontera. Aisladas aldeas pesqueras salpican la costa, siendo la mayor parte de su fértil planicie costera habitada por agricultores que trabajan pequeños terrenos arroceros para subsistencia. El resto del país es montañoso y aquí los pequeños agricultores se esfuerzan para ganarse la vida en las erosionadas laderas descortezadas por años de tala forestal.

La pobreza de las montañas ha conducido a miles de familias a la capital que se encuentra en la costa sur del país. Muchas familias viven en escuálidas poblaciones diseminadas por toda la ciudad y muchos, recientemente, se han trasladado a Puerto Sonido, un polémico pueblo nuevo construido en una área pantanosa a varios kilómetros de la capital. Puerto Sonido, favorecido por el gobierno como una comunidad modelo y criticado por la oposición como un barrio marginal inminente, está ubicado a menos de un metro sobre el nivel de las mareas altas.

Cronología de eventos del huracán de la República de Zenón

27 de Agosto

Barcos que navegan por el trópico central informan a las estaciones meteorológicas cercanas de una rápida caída en la presión barométrica. Las estaciones meteorológicas pasan esta información a la Red Internacional de Rastreo de Huracanes (RIRH), la cual pronto verifica la formación de una depresión tropical y notifica a los países vecinos.

AGOSTO									
				1	2	3			
4	5	6	7	8	9	10			
11	12	13	14	15	16	17			
18	19	20	21	22	23	24			
25	26	27	28	29	30	31			

28 de Agosto

Observación por satélite y monitoría aérea indica que la depresión se ha transformado en una tormenta tropical.

En Zenón, el pronosticador jefe del servicio meteorológico, siguiendo los procedimientos, notifica al director del Comité de Preparación de Emergencia (CPE). El pronosticador revisa también la diferencia entre un alerta de huracán (primera etapa de alerta anunciada 48 horas antes del momento en que se espera azote el huracán) y un aviso de huracán (anunciado cuando el huracán está a sólo 24 horas de distancia). El director del CPE notifica a unos cuantos funcionarios de gobierno y sugiere que se tomen medidas preliminares en caso que el huracán se desarrolle. Una hora más tarde, se transmite una sinopsis de la tormenta en el sistema nacional de radios.

El público le presta poca atención a la tormenta, la cual todavía está a más de 1200 kilómetros de distancia.

29 de Agosto

Fotos vía satélite y vuelos de reconocimiento a través de la tormenta indican que se trata ahora de un huracán ya desarrollado. La RIRH alerta a los gobiernos de los países de la región y a diversas organizaciones internacionales.



A las 14,00 horas, el director del CPE llama a reunión para las 19,00 horas con objeto de poner al día a los miembros sobre el progreso del huracán y su dirección trazada.

Más tarde la reunión toma lugar con sólo siete de sus doce miembros presentes. El pronosticador del servicio meteorológico repite su información. El comité le pide al pronosticador que pronostique el paso del huracán, pero la petición es rehusada. Una de las miembros del comité pasa a otra sala y llama por teléfono a la Red Internacional de Rastreo de Huracanes (RIRH). Ella recibe una información más detallada y una descripción de la ruta proyectada del huracán. El informante de RIRH agrega que según su propia estimación, el huracán probablemente no azotará Zenón porque se está desplazando en una dirección que lo llevará al norte del país. La miembro del comité vuelve a la reunión y le dice al resto del comité lo que le han informado a ella. El comité decide no emitir una declaración pues podría alarmar al público.

En otra parte, se lleva a cabo la reunión mensual de la Asociación de Agencias Humanitarias en Zenón (AAHZ). Al final de la reunión, uno de los miembros pregunta qué planes existen como preparación al huracán. El presidente replica, "Zenón no tiene huracanes".



AGOSTO									
				1	2	3			
4	5	6	7	8	9	10			
11	12	13	14	15	16	17			
18	19	20	21	22	23	24			
25	26	27	28	29	30	31			

AGOSTO									
				1	2	3			
4	5	6	7	8	9	10			
11	12	13	14	15	16	17			
18	19	20	21	22	23	24			
25	26	27	28	29	30	31			

14:00

AGOSTO						
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

10:00

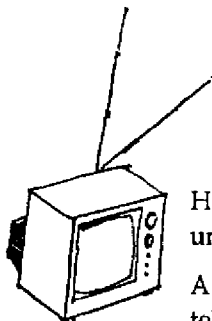
15:00



AGOSTO						
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

1:00

16:30



30 de Agosto

El huracán se intensifica y empieza a moverse en dirección occidental. La radio da informes cada hora sobre su posición indicando que ha cambiado dirección y que ahora avanza en dirección a la costa noreste de Zenón.

A las 10,00 horas se convoca a otra reunión de la CPE. El servicio meteorológico ha indicado que emitirá un alerta de huracán esa tarde si la tormenta no cambia de dirección. El comité empieza a preparar sus planes de operación. El primer asunto es buscar un edificio sólido con buenas comunicaciones para usarlo como centro de operaciones de emergencia.

Durante la tarde se realizan reuniones en distintos ministerios gubernamentales en preparación del huracán. Se le da prioridad a la protección de equipo crítico para el funcionamiento de cada ministerio. Se solicita materiales de construcción y sacos de arena al ministerio de obras públicas para proteger las instalaciones en las áreas bajas y expuestas, pero pronto los suministros disponibles se acaban. Las medidas de precaución a lo largo de la costa son casi inexistentes; se le presta poca atención a las áreas más al interior.

La Cruz Roja de Zenón revisa sus planes para enfrentar la catástrofe. Tiene una serie de pautas emitidas por las Sociedades de la Liga Cruz Roja/Media Luna Roja que sirven de modelo para sus propias actividades. A medida que el personal revisa las pautas, se hace evidente que la mayoría son para medidas que deberían haberse tomado con mucha anticipación, y que ahora es muy poco lo que puede hacerse antes de que golpee la catástrofe. Sin embargo, al final de su reunión, el director notifica al gobierno que "la Cruz Roja está lista".

31 de Agosto

A la 01,00 horas, la tormenta nuevamente se intensifica. A las 01,15, el servicio meteorológico emite un aviso de huracán.

El primer ministro llama al CPE para verificar sus actividades. El director le asegura al primer ministro que se está haciendo todo lo posible. En el mismo momento, el CPE está tratando de elaborar un plan de evacuación y crear una lista de edificios designados como refugios contra el huracán y entregarla a los medios de comunicación.

Al amanecer, los ciudadanos de Zenón despiertan con la noticia en la radio que hay un aviso de huracán. Los periódicos publican la nueva lista de edificios designados como refugios contra el huracán, algunos de los cuales ya no existen. Más tarde el CPE anuncia en la radio una lista "nueva" de edificios y exhorta a las personas de las áreas bajas a lo largo de la costa que inicien la evacuación.

Al mediodía la única señal del huracán que se aproxima es la marea creciente en las partes altas a lo largo de la costa oriental. Los vientos ahora son borrascosos y hay lluvias torrenciales intermitentes.

El tiempo se les está haciendo cada vez más corto a los miembros del CPE. Hay cientos de detalles pendientes y a cada minuto se le ocurre a otra persona una nueva medida de precaución que debería tomarse.

A las 16,30 horas, llega el equipo de noticias extranjeras y comienza su informe televisado en vivo. La primera historia describe el acaparamiento en la venta de productos de emergencia y muestra fotos de varios dueños de almacenes bien armados defendiendo sus propiedades contra el saqueo.



17:00 A las 17.00 horas, el servicio meteorológico anuncia que el curso del huracán ha cambiado, ubicándolo en ruta hacia las zonas central y sur del país. El impacto se pronostica para las primeras horas de la mañana del día siguiente. Los vientos ahora tienen una velocidad de 60 kilómetros por hora.

El CPE recibe las noticias con gran ansiedad. Muchas de las actividades de preparación se han centrado en las regiones del norte, no en el sur. Rápidamente se emite avisos para evacuar Puerto Sonido.

17:20 Veinte minutos más tarde, el primer ministro aparece en la televisión y radio nacional emitiendo una súplica a todas las personas de las áreas bajas para que se evacuen lo más pronto posible. Sugiere que aquellos que no pueden escapar deben buscar refugio en las iglesias y escuelas.

En Puerto Sonido, el nivel del mar está ahora a un metro sobre lo normal. El agua está llegando al camino que separa la comunidad del mar, y las grandes oleadas están rápidamente erosionando el lecho del camino. Los vehículos que intentan la evacuación se han atascado. Los residentes de Puerto Sonido empiezan a alejarse del mar por el único otro camino que une el área con las tierras más altas, pero este camino también es bajo y cruza dos arroyuelos que ya se están inundando. A las 20,00 horas, se cae un puente y la gente queda desamparada.

22:00

Las palabras de súplica de Puerto Sonido se despachan al CPE. Este ordena a un batallón de ingeniería del ejército que intente evacuar al pueblo. El ejército envía un camión lleno de botes pequeños al puente caído pero, cuando llegan, la superficie está demasiado accidentada y el plan se abandona. Dos mil quinientas familias empiezan a pelearse por tratar de subir a los tejados de sus casas. Dos mil de estas personas no lograrán encontrar protección.



1 de Septiembre

Se pierde la comunicación de la capital a las zonas remotas.

2:00 A las 2,00 de la mañana, se registra el paso del ojo del huracán en Puerto Williams, 45 kilómetros al norte de la capital. Los vientos en la capital alcanzan una velocidad máxima de 200 kilómetros por hora.

SEPTIEMBRE						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

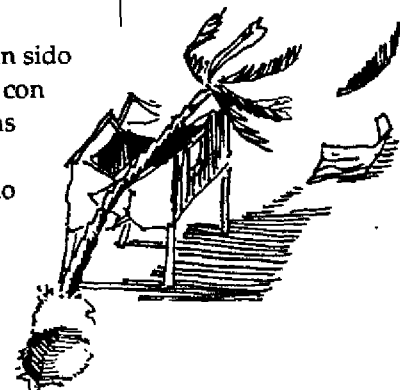
Consecuencias

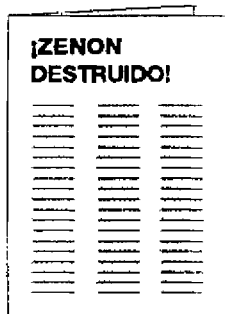
10:00 Al amanecer del 1 de septiembre, los vientos han disminuido a 100 kilómetros por hora, unas pocas personas empiezan a aventurarse hacia afuera para ver el daño. A las 10,00 de la mañana, el viento todavía es borrascoso, pero es posible dejar los refugios y otras estructuras sin correr mucho peligro.

En la capital, el daño causado por el viento es grave. Casi todas las casas han sido algo dañadas. Las poblaciones marginales han sido gravemente golpeadas, con una destrucción total de construcciones de casi un 85% en algunas áreas. Las víctimas sobrepasan en un 200 por ciento la capacidad del hospital. Una catástrofe de grandes proporciones se reporta en Puerto Sonido, pero aún no ha sido verificada.

12:00

Al mediodía, el primer ministro ordena a un helicóptero que lo lleve a él, al director del CPE, al presidente de la Cruz Roja y a varios ministros de gabinete a sobrevolar el área afectada. Durante el vuelo sobre la capital, el primer ministro se conmueve por la extensión del daño. A medida que el helicóptero avanza sobre Puerto Sonido, la extensión de la devastación y



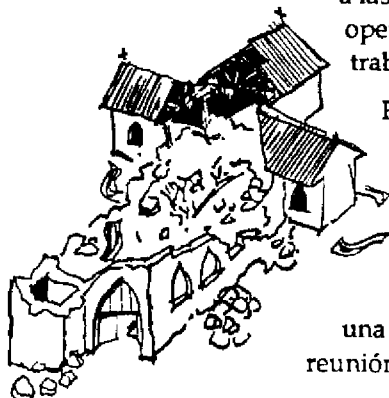


20:00

SEPTIEMBRE						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

7:00

10:00



la pérdida de vidas son horrosas. Los pocos sobrevivientes se aferran a los tejados de las pocas construcciones que han sobrevivido a la tormenta. A medida que el helicóptero con el grupo del primer ministro desciende a baja altura, todos los de abordó pueden ver los desesperados gestos pidiendo ayuda.

En el Centro de Operaciones de Emergencia, los informes son fragmentados y confusos. Se informa que el número de muertos y el daño es alto en todas partes del área afectada. Es difícil discernir un patrón porque los informes no son presentados en forma regular o clasificados según sus prioridades. El Comité de Preparación para Emergencia es bombardeado por los reporteros que claman por conseguir información. Los miembros del CPE deciden que su primera medida será realizar un extenso estudio del daño. La segunda medida es nombrar a la Cruz Roja como coordinadora de todo el socorro de emergencia.

A la caída de la noche, llegan más contingentes de la prensa extranjera. Al día siguiente, sus informes han transformado a Zenón en la historia noticiosa número uno en el mundo.

A las 20,00 horas, el CPE se reúne con representantes de agencias voluntarias y embajadas extranjeras. El director del CPE informa sobre las víctimas y el daño enumerando los compromisos de ayuda y asistencia que se han recibido de otros gobiernos. Las agencias piden instrucciones, pero pronto se hace evidente que no se han preparado planes o actividades de reconstrucción. Se le informa al primer ministro sobre la aparente indecisión y falta de liderazgo del CPE.

Durante toda la noche, las víctimas continúan llegando a los hospitales y a las estaciones de ayuda en las zonas afectadas.

2 de Septiembre

A las 7,00 de la mañana, el primer ministro anuncia que ha tomado el mando personal de las operaciones de emergencia y reconstrucción y que ha nombrado un nuevo Comité de Socorro de Catástrofe para reemplazar al CPE.

En el ministerio de relaciones exteriores, la oferta de ayuda llega copiosamente. Los primeros vuelos con provisiones de socorro están llegando al aeropuerto, estos consisten de carpas, medicamentos, cobijas y paquetes con ración militar.

A las 11,00 de la mañana, un médico local informa un caso posible de cólera. El primer ministro ordena la vacunación masiva de todas las personas en la zona de la catástrofe.

Las iglesias informan que las donaciones espontáneas de ropa son abundantes y pide a la Cruz Roja que organice el transporte por helicóptero de las donaciones a las montañas. La Cruz Roja accede y dispone de varios helicópteros de las operaciones de búsqueda y salvamento. El director de la Cruz Roja perderá su trabajo un tiempo después por haber tomado esta decisión.

En la sede de la Cruz Roja, empiezan a llegar los primeros informes más precisos de las víctimas de fuera de la capital. En el delta se informa de numerosas pérdidas. El número mayor de víctimas sucedió cuando las iglesias y las escuelas usadas como refugios de cayeron o se inundaron. En sólo una iglesia se informó la muerte de 400 personas.

La Cruz Roja, con graves restricciones a causa de la falta de recursos y sin una infraestructura de organización real fuera de la capital, solicita una reunión con el gobierno para esclarecer las responsabilidades. En la reunión, se

decide que la Cruz Roja continuará teniendo la responsabilidad de coordinación de socorro en la capital y que el gobierno reasumirá su responsabilidad en todas las otras regiones. Informes televisados de la devastación empiezan a llegar a los países industrializados. El reportaje más vívido relata la tragedia en Puerto Sonido. La historia describe la incapacidad del gobierno y concluye con una declaración que dice, a menos que se reciba ayuda internacional masiva, los sobrevivientes se morirán de hambre. Durante la noche, las agencias de socorro informan que las donaciones sobrepasan el medio millón de dólares.

Varias agencias deciden enviar sus encargados de catástrofes o personal superior a la región para evaluar las necesidades y para coordinar las actividades de emergencia.

3 de Septiembre

El puente aéreo de ayuda continúa. Gran parte de la ayuda proviene de gobiernos extranjeros, muchos de los cuales tienen reservas de artículos de socorro. También empiezan a llegar envíos de agencias no gubernamentales. Parte de este material, especialmente la ayuda de gobiernos, proviene de reservas acumuladas, y están bien clasificados, empacados y marcados. Otro tipo de material simplemente está empaquetado según su tamaño, teniendo cada bulto una mezcla de diferentes artículos, los cuales deben ser clasificados a la llegada a Zenón.

12:00

Al mediodía, grupos de aldeanos de remotas regiones montañosas empiezan a aparecer en las estaciones de ayuda informando de la destrucción masiva y de la gran pérdida de vidas debido a los desprendimientos de tierra e inundaciones en las montañas despojadas. En el extranjero, más historias nuevas llegan diariamente con escenas de muerte y destrucción en Zenón.

4 de Septiembre

Ahora que algunos caminos se han reabierto, el gobierno empieza la distribución de artículos de socorro fuera de la capital. El aprovisionamiento se había limitado a la entrega de alimentos y medicamentos por helicóptero pero, ahora, caravanas de camiones pueden llevar grandes cantidades y una amplia variedad de ayuda a las áreas rurales.

En el aeropuerto, se pide la ayuda de voluntarios para clasificar el material de socorro. El sólo volumen del material y la confusión causada por el mal empaque requiere el trabajo de varios miles de personas en el aeropuerto y en otros centros de distribución.

En toda la región afectada se está realizando un tremendo esfuerzo de salvamento. La gente está ocupada tratando de recoger todo el material de construcción que sea posible, especialmente los techos de estaño que se encuentran alrededor de los árboles, enrollados en el suelo o en algunos casos intactos. Con los escombros se han construido miles de refugios provisorios. Muchos corresponsales de la prensa extranjera asignados para preparar una historia sobre la necesidad de tiendas de campaña pide a un grupo de víctimas que dejen de martillar pues el técnico de sonido quiere grabar una entrevista con un funcionario de socorro que viene llegando con un envío de tiendas.

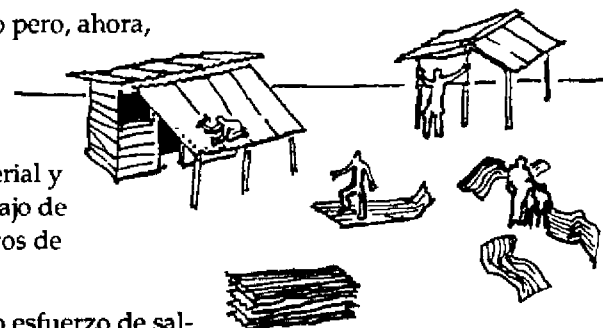
5 de Septiembre

Los helicópteros llegan de bases militares de ultramar de un gobierno amistoso. Su primera actividad es el transporte aéreo de un hospital de campaña completo para la región del delta.



SEPTIEMBRE						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

SEPTIEMBRE						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				



SEPTIEMBRE						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

SEPTIEMBRE						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

SEPTIEMBRE						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

SEPTIEMBRE						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

En la capital, el Comité de Socorro para Catástrofe (CSC) convoca a una reunión de agencias de socorro. Para reducir la duplicación de esfuerzos, el gobierno le pide a cada agencia que se responsabilice del socorro y reconstrucción en un sector particular. Se coloca una lista de las comunidades en el tablero y cada agencia selecciona una para su ayuda. Varias agencias voluntarias que han trabajado en el país durante muchos años no asisten a la reunión (conocida más tarde como "lotería"), y las regiones donde ellas han tenido extensa experiencia es asignada a otras agencias. No se hace ningún intento para verificar las calificaciones o capacidades de estas nuevas agencias presentes en la reunión.

6 de Septiembre

La prensa reporta casos de corrupción y favoritismo en la distribución de abastecimientos de socorro. El primer ministro pide a las iglesias que formen comités para supervisar la distribución de bienes de socorro en cada comunidad.

Durante el día, tres agencias voluntarias diferentes convocan a una reunión de coordinación en lugares separados.

7 de Septiembre

A las 10,00 de la mañana, el Comité de Socorro para Catástrofes llama a una reunión de coordinación entre el gobierno y las agencias voluntarias para discutir la reconstrucción de viviendas.

8 al 14 de Septiembre (segunda semana)

Durante la semana, se realizan numerosas reuniones de coordinación—algunas bajo el auspicio del gobierno, otras a incitación de una o más agencias voluntarias.

A principios de la semana, las agencias de socorro en Zenón reciben la oferta de grandes donaciones de fundaciones, organizaciones intergubernamentales y de sus propios gobiernos. Los donantes están ansiosos de que el dinero beneficie a las víctimas lo más pronto posible; por lo tanto, ponen como restricción que el dinero debe gastarse dentro de treinta a noventa días.

Diariamente llegan nuevas agencias de socorro (algunas "agencias instantáneas", como Amigos de Zenón). El CSC les asigna áreas de responsabilidad. También empiezan a llegar voluntarios expatriados. Entre este grupo hay varios médicos que fastidian a los funcionarios médicos locales por asignaciones e intérpretes.



También ha llegado una cantidad de representantes fabricantes de compañías que producen pequeñas construcciones prefabricadas. Cada uno insiste en tener "la máxima solución" para reconstruir viviendas a bajo costo. Algunas viviendas se consideran temporales y otras permanentes. El CSC, incapaz de hacer la selección entre ellos, decide organizar una feria de viviendas donde los fabricantes puedan poner sus unidades y mostrarlas al público. Las preferencias del pueblo se determinará y así se seleccionará el sistema de vivienda.

En una reunión del CSC, muchos comités de socorro en las aldeas comunican que se forman grandes líneas para conseguir alimentos en los centros de distribución. El mismo día, se le

ofrece al gobierno un enorme paquete de mercancía excedente como ayuda alimenticia. Sin restricciones: el alimento debe repartirse. A pesar de la oposición de algunos agricultores y cooperativas, el gobierno firma el convenio ayuda-alimentos.

En una reunión del CSC, varias agencias señalan que la distribución de ayuda gratis a las víctimas puede ser contraproductiva. El presidente del CSC reacciona enérgicamente diciendo que cobrarles a las víctimas por el alimento u otro tipo de ayuda sería ir contra los principios humanitarios de socorro para catástrofe y, ordena que toda la ayuda sea proporcionada gratis a las víctimas. Varios grupos locales de desarrollo arguyen que esto creará dependencia, pero el gobierno se mantiene inflexible.

En el sector privado, los arquitectos e ingenieros ofrecen sus servicios como consejeros a las agencias voluntarias. Al comienzo las agencias se entusiasman con la perspectiva de tener este tipo de asistencia técnica, pero pronto descubren que muy pocos de estos profesionales conocen las viviendas tradicionales construidas por la mayoría de las personas en el país y que sus ideas de vivienda de bajo costo es mucho más costosa para las agencias, sin mencionar a los mismos sobrevivientes.

15 al 21 de Septiembre (tercera semana)

Durante la tercera semana, el énfasis empieza a alejarse de las actividades de socorro de emergencia para centrarse en la recuperación provisional y necesidades de recuperación a plazo más largo.

El primer ministro, presintiendo un cambio de ánimo, nombra un Comité de Reconstrucción Nacional para coordinar la recuperación a largo plazo, pero anuncia que el Comité de Socorro para Catástrofes permanecerá activo hasta que se hayan satisfecho todas las necesidades de socorro.

A fines de la semana, grupos de funcionarios de la banca internacional llegan para entablar conversaciones sobre préstamos de reconstrucción al gobierno. El primer ministro ordena al Ministro de Finanzas que le de prioridad superior al refinanciamiento de la deuda nacional.

Aparecen informes que indican el desarrollo de un auge en la economía y que los precios están subiendo en un porcentaje desorbitado, especialmente los materiales y herramientas que se usarán en la reconstrucción. El gobierno, temeroso de crear un mercado negro, tiene dudas en establecer control de precios.

Los agricultores protestan por la distribución de alimentos gratis y las organizaciones campesinas informan que si continúan las donaciones de alimentos, los agricultores que han salvado algunas de sus cosechas no tendrán mercado para ellas.

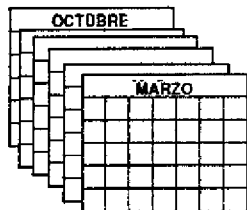
La reconstrucción de viviendas y la recuperación agrícola resultan dificultosas para algunas agencias voluntarias. Envían cables a sus sedes pidiendo permiso para contratar varios conocidos especialistas recomendados por una universidad local. Temerosos de que la contratación de consultores se sume a los gastos generales, con la crítica de los donantes, la sede decide oponerse a la contratación de los especialistas.



SEPTIEMBRE						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				



SEPTIEMBRE						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				



22 al 28 de Septiembre (cuarta semana)

El gobierno anuncia un cambio en la política de distribución de mercancías de socorro y accede a permitir la venta de algunos productos. También queda registrado que se estimula la venta subvencionada de materiales de construcción. Se deja que las agencias establezcan los requisitos de elegibilidad. En el campo, los programas discrepantes y los diversos niveles de asistencia brindada por cada agencia conduce a que los sobrevivientes de la catástrofe se quejen. El Comité de Reconstrucción Nacional (CRN) considera el establecimiento de políticas uniformes de reconstrucción. Después de muchas conversaciones, decide no establecer estas políticas temiendo que las agencias voluntarias y sus donantes puedan resentir dicha medida.

Los medios noticiosos informan que los programas de reconstrucción están, inadvertidamente sólo ayudando a los terratenientes y propietarios, porque los arrendatarios no repararán sus casas por temor de que los propietarios los obliguen a dejarlas. No se menciona el asunto de modelo de tenencia de la tierra y la necesidad de reforma agraria.

Octubre-Marzo

La ayuda sigue llegando. Los comités de socorro locales se han reestructurado como comités de reconstrucción. La ayuda en alimentos llega ahora en cantidades cada vez mayor. Sin embargo, hay una continua oposición al programa de alimentos, especialmente de parte del Ministerio de Agricultura. Los temores de que los campesinos no replantarán se están materializando. El ministerio entonces propone un sistema de respaldo de precios, pero los únicos predios agrícolas elegibles son las haciendas grandes a lo largo de la costa.

A medida que la reconstrucción progresa, el gobierno se da cuenta de que su política de vivienda permanente es ilusoria y accede a autorizar programas de reconstrucción para reconstruir viviendas tradicionales siempre que la construcción resultante sea "segura". El Banco de la Vivienda, sin embargo, rehúsa otorgar préstamos a gente que trabaja con materiales tradicionales.

En una reunión del CRN, el secretario informa sobre un estudio de programas de reconstrucción habitacional. Cuarenta y cinco organizaciones no gubernamentales participan en la reconstrucción de viviendas. Veintinueve están ubicadas en la capital o en la vecindad inmediata, diez están ubicadas a lo largo de la carretera que conecta la capital y el delta, y las otras seis están ubicadas en las montañas. El informe también indica que sólo el 35 por ciento del área total afectada por el huracán está recibiendo ayuda de reconstrucción habitacional. Por este motivo el gobierno debe establecer un programa habitacional para compensar esta deficiencia.

Mediados del año

Seis meses después de la catástrofe todas, excepto por unas pocas agencias extranjeras, han partido anunciando que han completado la reconstrucción de sus áreas asignadas. Los estudios del CRN indican que el trabajo está incompleto. El sesenta por ciento de los residentes urbanos y el 85 por ciento de la población de las zonas rurales están todavía sin viviendas de reemplazo.

La mitad del año marca el fin de la primera cosecha posterior a la catástrofe. Los observadores notan un renacimiento en la demanda de viviendas, ahora que la gente tiene tiempo y capital para reconstruir. Sin embargo, sólo una pocas

agencias permanecen para ofrecer ayuda técnica o financiera. Aún entre esas agencias que desean quedarse, los fondos para continuar las operaciones ya no están disponibles. Con objeto de ayudar a cumplir con esta nueva demanda, el gobierno trata de obtener préstamos del Banco Internacional para financiar otras actividades de reconstrucción. Después de dos meses, el préstamo es aprobado en principio, pero los fondos no estarán disponibles hasta el próximo año fiscal, retrasando aún más la reconstrucción.

En el sector agrícola, los estudios indican que a causa de la disminución en la producción agrícola se necesita que la ayuda de alimentos continúe por otro año. Un informe del Ministerio de Agricultura que muestra que el número de pequeños campesinos ha disminuido entre un siete y un diez por ciento, y que una porción notable de tierra antes dedicada al cultivo del arroz en la región del delta, se usa ahora para producir algodón y otros cultivos más rentables, pasa inadvertido.



P. *Identifique tres problemas fundamentales que arruinaron el proceso de reconstrucción y que le impidieron que fuese una buena oportunidad de desarrollo.*

R.



