

**MANEJO DE DESASTRES Y MECANISMOS DE RESPUESTA:
UN ANÁLISIS COMPARATIVO DEL ALTO MAYO, PERÚ,
Y LIMÓN, COSTA RICA**

**Andrew Maskrey y Allan Lavell
(Coordinadores)**

Julio de 1993

Contenido

Créditos y Agradecimientos	1
I. Introducción General.....	2
A. Presentación	2
B. El Alto Mayo del Perú, y Limón, Costa Rica: los Orígenes de un Estudio Comparativo.....	4
C. Las Hipótesis de Trabajo.....	4
Bibliografía.....	6
II. Estudio de Caso de los Desastres del Alto Mayo, Perú, de 1990 y 1991.....	7
A. Desastres Sucesivos: Amenaza, Impacto y Vulnerabilidad	7
1. El Sismo de Mayo de 1990	7
2. Un Nuevo Sismo Asola la Región: el Sismo de Abril de 1991	10
B. El Contexto Regional y su Conformación Histórica.....	13
1. Una Breve Reseña Geográfica.....	13
2. El Proceso de Urbanización del Alto Mayo: de la Colonia a la República.....	15
3. Llega la Carretera Marginal y se Inicia el Vendaval	16
4. Desde 1984 hasta los Desastres: la Acumulación de Vulnerabilidades.....	18
5. La Historia al Encuentro con la Coyuntura en los Desastres de Mayo de 1990 y Abril de 1991	19
C. La Respuesta: Diversidad, Paralelismo, Integración.....	20
1. Introducción	20
2. La Imprevisión, la Sorpresa y las Primeras Respuestas Locales	21
3. La Ayuda de Emergencia a la Zona y la Respuesta Local. Ayuda Foránea y Recursos Endógenos.....	23
4. Los Actores Foráneos: El Desastre más Allá de la Escena Local	25
a. Los medios de comunicación.....	26
b. El problema de la idoneidad de la ayuda a la emergencia	28
5. La Reconstrucción: Una Historia Paralela.....	29
a. Procesos que continúan, rasgos que se acentúan	29
b. La respuesta estaba a la espera	30
c. ONGs e iglesias.....	31
d. La experiencia de ITDG: incorporación en la matriz local de la relación reconstrucción y desarrollo.....	32
e. En el ámbito de las iglesias evangélicas: ONGs en otra matriz	34
6. La Participación del Estado	35
a. El Gobierno Central: de un antiguo paralelismo al intento de un plan orgánico.....	35
b. La experiencia de la donación japonesa: el rol de enlace del INDECI, posibilidades y límites.....	37
D. El Análisis del Manejo	39
1. Introducción	39
2. El Manejo por Parte del Estado.....	40
3. El INDECI, el Sistema Nacional de Defensa Civil y los otros Sectores del Estado.....	40
4. La Comunidad Internacional	43
5. Los Gobiernos Locales.....	44
6. Las Organizaciones No Gubernamentales	45
7. Las Iglesias.....	46
8. Las Organizaciones Sociales de Base	46
Bibliografía.....	49
III. Estudio de Caso de los Desastres de Limón, Costa Rica. de 1991	50
A. Presentación	50
B. Los Eventos y Sus Impactos	50
1. Los Eventos: El Sismo del 22 de abril y las Inundaciones del 11 de agosto, 1991	51

2. Los Impactos Sociales, Infraestructurales y Productivos	52
a. El Impacto Social	52
b. Los Impactos en Estructuras y en la Producción	53
3. La zonificación del impacto: hacia un entendimiento de las formas diferenciadas de respuesta	57
4. Reseña Geográfica	58
C. La Provincia de Limón: El Contexto y su Conformación Histórica	59
1. Desarrollo Regional y Contexto Nacional	59
2. Rasgos económicos y sociales	60
3. Patrones de Asentamiento y Condiciones Sociales	62
4. Dinámica Social	63
D. Manejo y Respuesta a los Desastres	65
1. El Manejo del Desastre: La Respuesta Oficial, la Respuesta Popular, y el Rescate de la Historia Regional	65
2. La Respuesta a los Desastres: Organizaciones e Interrelaciones	67
a. Las Instituciones Gubernamentales: Desempeño y Relaciones	68
b. Las Organizaciones No Gubernamentales y de Base	75
c. Las instituciones y organizaciones eclesiales	83
Bibliografía	85
IV. Conclusiones Comparativas	86
A. Regiones Periféricas, Historias Ajenas	87
B. La Relación Centro-Periferia en el Manejo de los Desastres	88
C. El Estado y la Sociedad Civil en el Manejo de los Desastres	89
D. El Imaginario de los Desastres: del Real al Alucinante	91
E. Hacia Una Propuesta Apropiaada de Manejo de Desastres	93
Anexo 1: Metodología y Fuentes de Investigación	96
Anexo 2: Instituciones/Organizaciones Participantes en la Atención a la Emergencia, Rehabilitación y Reconstrucción del Alto Mayo, Perú	98
Anexo 3: Instituciones/Organizaciones Participantes en la Atención a la Emergencia, Rehabilitación y Reconstrucción de Limón, Costa Rica	106
Anexo 4: Personas Entrevistadas Caso Alto Mayo, Perú	109
Anexo 5: Personas Entrevistadas o Consultadas Caso Limón, Costa Rica	111

Créditos y Agradecimientos

La presente investigación ha sido realizada en forma sincrónica por dos equipos de investigación en ITDG, Lima, Perú y FLACSO, San José, Costa Rica. La coordinación general de la investigación ha estado a cargo de Andrew Maskrey, de ITDG, y Allan Lavell, de FLACSO, quienes han coordinado los equipos de Perú y Costa Rica, respectivamente. La investigación se realizó entre noviembre de 1992 y marzo de 1993.

El equipo peruano ha contado con el antropólogo Eduardo Franco como investigador principal y con el aporte invaluable de Juvenal Medina, Flor de María Monzón, Julia Vicuña y Duval Zambrano. Ana Bravo ha coordinado los aspectos administrativos del proyecto por ITDG y ha prestado un eficiente apoyo secretarial. 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 del apoyo recibido del General Manuel Pancorbo Rivera y funcionarios del Instituto Nacional de Defensa Civil, quienes han dado un gran apoyo y apertura hacia la realización del presente proyecto. Es nuestro deseo que el estudio contribuya positivamente al fortalecimiento del Sistema Nacional de Defensa Civil. Nuestro agradecimiento también a los funcionarios del Ministerio de Vivienda y Construcción que 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.

La comparación de los dos casos ha sido posible gracias a reuniones de trabajo realizadas en Lima y Tarapoto, Perú, en diciembre de 1992; en San José, Costa Rica, en enero de 1993; y, en Cali, Colombia, en marzo de 1993. Estas reuniones fueron realizadas en el marco de otros proyectos actualmente llevándose a cabo por ITDG, FLACSO y I.A RED (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina) y han contribuido decisivamente al éxito de la presente investigación.

Esta monografía fue subvencionada por el Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres (DMTP). Una meta importante del DMTP consiste en brindar apoyo a las investigaciones sobre el manejo de desastres. Este programa se coordina por medio del University of Wisconsin Disaster Management Center.

I. Introducción General

A. Presentación

A las 9.34 de la noche del martes 29 de mayo de 1990 la población del Alto Mayo, parte nor-oriental del Perú, se vio sorprendida por un sismo de 6.0 en la escala de Richter. Los efectos destructores de este primer sismo abarcaron una área aproximada de 8,667 km² y a una población de 155,009 habitantes, afectando sobre todo a las provincias de Rioja y Moyobamba en el Departamento de 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 y la zona de Turrialba, provincia de Cartago, Costa Rica, fueron severamente afectadas 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, Costa Atlántica del país. El terremoto fue el más intenso y dañino sufrido en el país durante el presente siglo, alcanzando intensidades de hasta IX en la Escala de Mercalli modificada, y haciendo sentir sus repercusiones desorganizadoras en una área de 9.000 Km., con una población total de unas 200.000 personas (la población total del país se acerca a los 3 millones de personas). Durante el mes de agosto la misma región fue seriamente afectada por las peores inundaciones sufridas en décadas.

El objetivo global del presente documento es presentar un análisis de las formas de respuesta institucional desplegadas para enfrentar los desastres del Alto Mayo y Limón, tanto en la fase de crisis o emergencia como en las fases de rehabilitación y reconstrucción. Al ofrecer este análisis del 'manejo de un desastre', consideraremos las formas de organización y respuesta de una amplia gama de instituciones, tanto internacionales y gubernamentales, como las propias de la sociedad civil (ONG's, iglesias, sindicatos, del movimiento popular, etc.). Las precisiones e imprecisiones; aciertos y desaciertos; lecciones y cambios que derivan de su experiencia serán apuntadas aquí, con el interés de ofrecer un análisis de utilidad para la identificación de las condiciones, estructuras y modelos más adecuados de manejo de desastres en contextos similares.

Como tal, la investigación que dio origen a nuestro informe y los resultados de la misma se ubican dentro de una área de preocupación poco desarrollada en América Latina, donde se ha presentado un número muy reducido de evaluaciones de la respuesta a los numerosos desastres que han afectado al subcontinente en el curso de las últimas décadas.

Un número importante de los estudios 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 *et al.*, 1982, Snarr y Brown 1979, Kreimer 1978, Smith 1986). Solamente en los casos del estudio de Oliver Smith y de Bates *et al.* se ha dado una perspectiva y un análisis temporalmente extendido

Otra característica de la mayoría de los estudios "institucionales" realizados y que tienen relevancia en cuanto a la metodología utilizada en el presente se refiere a la falta, en general, de una ubicación clara del análisis de la respuesta y reconstrucción pos-desastre dentro del marco de las características sociales, étnicas, económicas, políticas, culturales y organizacionales de las sociedades afectadas por los desastres. Un resultado de esto es que se ha producido análisis de las respuestas institucionales y el manejo de desastres que captan la esencia de las respuestas y actividades emprendidas, pero que ignoran, en gran parte, los condicionantes históricos/estructurales de estas respuestas, arraigados en sí en la sociedad misma afectada por el desastre.

En el presente estudio se adopta la hipótesis básica de que las formas contenidas y resultados particulares de las fases del manejo del desastre están precondicionadas por la estructura y la coyuntura de la sociedad afectada. 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. En consecuencia, los modelos organizacionales 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 respuesta son imposibles de diseñar, aun cuando ciertas normas básicas de organización y participación puedan identificarse.

Por lo anteriormente dicho, no está demás insistir en que el análisis aquí presentado pretende contribuir al creciente número de estudios sobre desastres en América Latina que adoptan un enfoque social de los mismos, fundamentándose en la noción de que los desastres son esencialmente sociales y no naturales. De tal manera se pretende, además, contrarrestar el énfasis dominante prestado a los desastres hasta la fecha, que ha insistido en los aspectos físicos de los mismos, y las respuestas ingenieriles/estructurales divorciadas en gran parte de la sociedad en sí (véase Rogge 1992).

Por otra parte, es menester enfatizar que la mayoría de los estudios sociales sobre manejo de desastres realizados en América Latina hasta la fecha se han referido a las grandes catástrofes tanto en zonas metropolitanas (como el terremoto de México en 1985) como en ámbitos regionales extensos (como el terremoto de Ancash, Perú, en 1970). Estos son desastres en los cuales ha habido números muy significativos de muertos y una intervención de proporciones grandes por parte de la cooperación internacional. El estudio nuestro, en cambio, enfoca una problemática totalmente diferente: la de los desastres pequeños en regiones periféricas de los países latinoamericanos. Estos desastres son de una ocurrencia creciente debido a la acumulación de vulnerabilidades en estas zonas y son a las que las entidades nacionales responsables para el manejo de los desastres tienen y tendrán en el futuro que responder todos los años. Las conclusiones de nuestro estudio, por lo tanto, se inscriben en una problemática nueva aún no abordada por el campo del manejo de desastres pero que debiera ser de suma pertinencia para el Programa de Entrenamiento en el Manejo de los Desastres del PNUD/DHA.

El estudio además ha sido elaborado dentro del marco de la recientemente creada Red Latinoamericana de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (véase La Red 1993), cuyos objetivos incluyen el potenciar el uso de los escasos recursos humanos disponibles para la investigación social sobre los desastres en la región y promover relevantes estudios transnacionales y comparativos sobre las diversas problemáticas que encierra el estudio social de los mismos.

Nuestro informe comprende varias partes: la presente introducción general, los dos estudios de caso, un capítulo de conclusiones comparativas y anexos. Los dos estudios de caso comparten una estructura común. En un primer capítulo presentamos las características de los desastres ocurridos y sus impactos físicos, sociales, económicos y espaciales. En un segundo capítulo presentamos 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. Posteriormente, ensayamos brevemente una cronología del periodo pos-desastre describiendo las acciones realizadas por los diferentes actores, tanto exógenos como endógenos a la región en el manejo de las emergencias y los procesos de reconstrucción. Finalmente presentamos un análisis detallado del papel de cada uno de estos actores en el manejo de los

desastres, retomando las hipótesis ofrecidas más adelante en esta introducción.

B. El Alto Mayo del Perú, y Limón, Costa Rica: los Orígenes de un Estudio Comparativo

Las bases que dieron origen a la propuesta de un estudio comparativo del manejo y respuestas a los desastres del Alto Mayo y Limón pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. Los desastres por impacto sísmico en las dos regiones no fueron de grandes o catastróficas proporciones. El bajo número relativo de muertos y lisiados estuvo acompañado de un impacto más notorio en la vivienda, infraestructura, producción y comercialización económica de las regiones. A pesar de su tamaño mediano en la escala de los desastres los dos eventos son tal vez más representativos del "desastre típico" que afecta a América Latina año a año que los eventos catastróficos que más han llamado la atención de las agencias internacionales, la opinión pública mundial, y los investigadores de los desastres (Yungay, Armero, Guatemala, las ciudades de México, Managua y San Salvador, por ejemplo).
- b. Los desastres afectaron a regiones relativamente extensas con características sociales, económicas, políticas y culturales parecidas. Ambas 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, formadas en base a una extensiva migración poblacional de otras zonas; ambas son regiones periféricas y "olvidadas" en el escenario nacional y desde la perspectiva de la atención estatal que les haya sido prestada; políticamente, y en cuanto a las luchas reivindicativas desarrolladas por pobladores, obreros y campesinos, ambas regiones han representado un constante desafío para los gobiernos nacionales; sus estructuras económicas contraponen sectores de monocultivo comercial de gran escala con sectores de pequeños productores o de subsistencia; ambas 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; y, finalmente, ecológicamente, ambas se clasifican de trópico húmedo con extensivos procesos de desbosque o deforestación relacionado con a veces inapropiadas formas de ocupación del territorio para usos agrícolas (granos básicos, ganadería, etc.) Las inundaciones y deslizamientos son amenazas perennes en diversas zonas de las regiones afectadas por los sismos.
- c. Lo relativamente reciente de los desastres en estudio (1990 y 1991) permite una reconstrucción documental y testimonial fidedigna. La 'memoria' de los principales actores sociales involucrados en el manejo de los desastres no ha sido borrado o mayormente distanciada con el paso del tiempo.

C. Las Hipótesis de Trabajo

La investigación se realizó en base a las siguientes hipótesis:

- a. En ambas regiones existe una determinada relación política e institucional entre el Estado y sus diferentes instancias administrativas, el sector privado, la población y sus organizaciones, la Iglesia y entidades de la sociedad civil como son las ONGs, que se plasma en una configuración de normas, legislación, sistemas de representación y de distribución de recursos. Esta configuración se desenvuelve históricamente según el papel económico asignado a ambas regiones, en base a la explotación de sus recursos naturales y actividades industriales y de servicio de punta (puerto y petroquímicos en Limón). Como hipótesis plantearíamos que las relaciones pre-existentes al desastre entre los actores sociales condiciona la capacidad de respuesta a éste, tanto desde la población como desde las instituciones públicas y privadas y condiciona las percepciones de los diferentes actores respecto a la recuperación y reconstrucción. Esta percepción se refiere a la valorización y uso de recursos endógenos y exógenos y al grado de participación

de los diferentes actores sociales.

- b. En ambas regiones existen niveles diferenciados de organización social en la población. Como hipótesis plantearíamos que el grado de organización social y sus características (tipo de articulación dirigente-base y entre organizaciones territoriales y funcionales) es un factor determinante en la respuesta de la población a un desastre y en su capacidad de formular, negociar e implementar alternativas de recuperación y reconstrucción. Esto incluye el manejo de las ayudas de emergencia, la evaluación de daños y el otorgamiento de auxilios.
- c. En ambas regiones se estructura, de manera diferente, la comunicación entre los actores sociales y juegan un papel distinto los medios de comunicación. Como hipótesis plantearíamos que el grado de comunicación entre los actores es un factor crítico tanto en la formulación como en la legitimación de propuestas de recuperación y reconstrucción pos-desastre y en la credibilidad de las acciones de emergencia. De la comunicación depende también que las propuestas de reconstrucción y recuperación respondan a las necesidades y prioridades de la población.
- d. La recuperación y reconstrucción después de un desastre depende de la maximización del uso de los recursos endógenos disponibles mas no de la disponibilidad de ayuda internacional externa. Como hipótesis plantearíamos que un uso óptimo y racional de los recursos endógenos, con el aporte selectivo de recursos externos y de acuerdo con las necesidades y prioridades de la población, está en función de (a), (b) y (c) mencionadas arriba. En otras palabras, del tipo de relación histórica entre Estado, sociedad civil y otros actores sociales, del grado de organización social de la población y de la forma como se estructura la comunicación.

Bibliografía

- AGUIRRE, B., "Social Aspects of the Costa Rica Earthquake of April 22nd 1991", San José, 1991, (mimeo).
- BATES, F., *et al.*, *Recovery, change and development: a longitudinal study of the Guatemalan earthquake*. University of Georgia, Department of Sociology, Georgia, 1982.
- BOLTON, P., "Local Level Economic and Social Consequences" En: *The March 2, 1987, Ecuador Earthquakes*. National Research Council, Washington, 1991.
- BOMMER, J., "The politics of disaster-Nicaragua". En: *Disaster*, Vol. 9, No. 4., 1985.
- AND LEDBETTER, S., "The San Salvador earthquake of 10th October 1986". En: *Disaster*, Vol. 11, No. 2, 1987.
- COMFORT, L., "The San Salvador Earthquake" En: Rosenthal V.; M. Charles and Pt'Hart (Eds.), *Coping with Crisis: the Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield III, 1989.
- "Organizational Interaction in Response and Recovery". En: *The March 2, 1987, Ecuador Earthquakes*, National Research Council, Washington, 1991.
- KREIMER, A., *Post-Disaster Reconstruction Planning: the cases of Nicaragua and Guatemala*. Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, 1978.
- OJEDA, ABRIL G., "The role of disaster relief for long term development in LDC's with special reference to Guatemala after the 1976 earthquake", Institute of Latin American Studies, Monograph No. 6, Stockholm, 1982.
- SMITH, OLIVER, A. *The Martyred City Death and Rebirth in the Andes*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1986.
- OLSON, R. Y R. OLSON, "The Guatemala Earthquake of 4 February 1976: Social Science Observations and Research Suggestiones". En: *Mass Emergencies* No. 2, 1977, pp. 69-82.
- RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA. *La Red. Agenda de Investigación y Constitución Orgánica*, COMECSO, ITDG, Lima, 1993.
- ROGGE, J., *A Research Agenda for Disaster and Emergency Management*, Disaster Research Unit, University of Manitoba, Winnipeg, 1992.
- SNARR, D. Y E. BROWN, "Poor Disaster Housing Attention and Housing Improvements. Sula Valley, Honduras", final report, Honduras, 1979, (mimeo).