

## IV. Conclusiones Comparativas

El análisis comparativo de los casos de los desastres de Limón, Costa Rica, y Alto Mayo, Perú, nos permite derivar una serie de conclusiones y recomendaciones sobre el manejo de los desastres y los mecanismos de respuesta a ellos a la luz de las hipótesis planteadas en la introducción de este informe. En términos estrictos estas conclusiones se refieren a los actores y contextos contemplados en nuestros dos casos. Sin embargo, a nuestro juicio, en la medida que los desastres del Alto Mayo y Limón tipifican los desastres pequeños y medianos que ocurren en regiones periféricas de América Latina todos los años, nuestras conclusiones tienen una validez más amplia<sup>25</sup>. Más bien proponemos que el tipo de desastre ejemplificado en esta investigación tiene especificidades que hasta ahora no han sido tomadas en cuenta por los organismos nacionales e internacionales que tienen responsabilidades en la atención y prevención de desastres en América Latina. Normalmente son las grandes catástrofes en regiones metropolitanas las que son materia de investigación y figuran en los medios de comunicación.

La experiencia de los desastres de Limón y Alto Mayo y los resultados de los programas de Emergencia y de reconstrucción investigados ponen de manifiesto todo un complejo de problemas respecto al manejo de los desastres y el papel de los diferentes actores, cada uno de los cuales merecería un análisis detallado. La conclusión central del análisis de los dos casos es que la respuesta exógena a los desastres en regiones periféricas no responde en gran medida ni a las necesidades de Emergencia ni a las potencialidades endógenas de reconstrucción expresadas en estas regiones. Esta constatación la analizaremos en términos de tres problemas de fondo interrelacionados que a nuestro juicio son de suma importancia:

- la respuesta de las entidades nacionales<sup>26</sup> responsables del manejo de los desastres y la de los demás actores exógenos y endógenos está condicionada por el papel histórico de marginación que ha sido asignado a las regiones periféricas por el Estado en los países latinoamericanos. Al ser afectadas por desastres, las regiones periféricas son tratadas diferencialmente, de acuerdo o no con la presencia de actividades e infraestructura de avanzada de importancia económica y estratégica nacional. La preferencia dada a la atención de esos sectores, en desmedro de la economía y población propiamente "regional" replica el proceso histórico de desarrollo regional en sí, resaltando la lógica original de la intervención estatal en estas zonas.
- las entidades nacionales tienen fuertes limitaciones por estar fundamentadas sobre la representación política formal, no permitiéndose incorporar suficientes expresiones organizativas de la sociedad real. No existe un marco institucional adecuado al manejo de desastres en regiones periféricas que permita incorporar en forma orgánica los roles de los diferentes actores tanto de la representación política formal como de la sociedad real.
- las acciones de todos los actores: la población, el Estado, las ONGs y la cooperación internacional, con diferentes matices, se basa, en parte, en un imaginario de los desastres derivado de las experiencias de grandes catástrofes en realidades urbanas y reforzado por los medios masivos de comunicación y que no concuerda con la realidad de los desastres en regiones periféricas. La organización excesivamente centralizada de las entidades nacionales dificulta la adecuación de su imaginario a la realidad de las regiones periféricas.

---

<sup>25</sup> Utilizamos estos términos no para sugerir la insignificancia de los desastres, sino para distinguirlos de los desastres de gran magnitud destructiva, afectando a áreas de densa población, como los que han ocurrido en varias áreas metropolitanas de América Latina durante los últimos 30 años.

<sup>26</sup> Las entidades responsables del manejo de los desastres fueron la Comisión Nacional de Emergencias en Costa Rica y el Instituto Nacional de Defensa Civil en el Perú. En adelante nos referiremos a ellas como las *entidades nacionales*.

En este capítulo, en base al análisis comparativo de los desastres del Alto Mayo y de Limón, intentaremos delimitar la especificidad de los desastres en regiones periféricas para luego analizar los tres problemas planteados. Por último buscaremos sugerir modelos apropiados para el manejo de desastres de este tipo que pueden desarrollarse como alternativas.

## A. Regiones Periféricas, Historias Ajenas

Los casos de los desastres de Limón y Alto Mayo, a través de similitudes importantes y diferencias no menos importantes, demuestran que los desastres en regiones periféricas tienen una serie de parámetros muy peculiares y muy diferentes a los que caracterizan a los grandes desastres en zonas metropolitanas. Las regiones periféricas tienen una caracterización temporal y espacial tan diferenciada de la realidad central de los países donde se ubican que los desastres que ocurren ahí exigen un tratamiento también específico.

En sí ambas regiones son y han sido históricamente periféricas en sus respectivos países en términos políticos, económicos, culturales y sociales. Ambas son caracterizadas por una ecología de bosque tropical húmedo, por una baja densidad poblacional y por la presencia de pocos centros urbanos de importancia. En general son consideradas como regiones vacías y olvidadas: espacios verdes en los mapas. Pero a la vez tanto Limón como Alto Mayo han figurado en los planes de desarrollo de esos espacios "vacíos" por parte de sus respectivos gobiernos. El "desarrollo" inducido en ambos casos, que ha favorecido el impulso de las actividades estratégicas "nacionales" en contra de un desarrollo autóctono regional, ha conducido a lo que denominaremos una acumulación de vulnerabilidades, configurando en las últimas dos décadas un riesgo de desastre bastante alto. En este periodo ambas regiones han experimentado una serie importante de cambios a partir de la construcción de nuevas carreteras de acceso y penetración. Las similitudes entre las políticas de desarrollo implementadas en Limón desde la apertura de la primera carretera inter-regional Limón-San José entre 1974 y 1978 y en el Alto Mayo desde la llegada de la Carretera Marginal en 1974 saltan a la vista y son tal vez representaciones visibles de las políticas oficiales de desarrollo de zonas tropicales periféricas impulsadas en muchas partes de América Latina desde la década del 60. Estas políticas han priorizado la interconexión vial, la construcción de infraestructura productiva y medidas crediticias en el agro para incentivar la ocupación de nuevos territorios. Sin embargo, el crecimiento poblacional, la migración masiva de población con culturas propias de otros espacios geográficos, la destrucción de los bosques y los recursos hídricos y una ocupación espacial que desborda la infraestructura disponible se han convertido en características típicas de estas regiones conduciendo a una acumulación acelerada de vulnerabilidades. Si bien aparentemente el caso peruano está complicado por factores adicionales como el narcotráfico y la subversión, preferimos postular que estos factores sólo subrayan nuestra caracterización de estas regiones como periféricas.

En ambas regiones la implosión de un tiempo y un espacio ajenos en un remanso histórico y geográfico ha conducido a la fragmentación de sus territorios y sociedades en un complejo de realidades sub-regionales viviendo procesos muy distintos. Lo que parece espacios homogéneos desde afuera se ve desde adentro con un alto grado de diferenciación. Conviven en un sólo territorio los espacios del enclave bananero del Valle de la Estrella y Sixaola, el comercial portuario de Limón y el campesino-indígena del Alto y Bajo Talamanca y la zona de Chirripó; asimismo, la ciudad colonial de Moyobamba y los caseríos nuevos formados por migrantes andinos en el Alto Mayo. Cada una de estas realidades manifiesta racionalidades y particularidades propias.

Debido a la aceleración del cambio en el territorio y la sociedad y a la fragmentación y pulverización de ambos, las vulnerabilidades han ido acumulándose casi en forma desapercibida. Con la velocidad del vendaval no hay posible manejo de la historia ni desde la población regional ni desde afuera. Si bien las amenazas naturales pueden ser poco frecuentes, tal como en el caso del sismo de Limón, es la ausencia de historia y de conciencia del proceso de cambio lo que hace que los desastres ocurridos sorprendan a propios y ajenos. Anteriormente seguramente ocurrieron las mismas amenazas en las mismas regiones pero antes de que éstas fueran tan pobladas y articuladas a las economías centrales.

En otras palabras, los desastres en regiones periféricas son una nueva y reciente faceta de la realidad latinoamericana. Tal como veremos, ni la población de las regiones mismas ni las entidades nacionales tienen herramientas aún para interpretarlos y manejarlos.

## **B. La Relación Centro-Periferia en el Manejo de los Desastres**

El manejo de los desastres está marcado por la estampa indeleble de la relación económica y política entre centro y periferia configurada históricamente según el papel que ha cumplido cada región en la economía política nacional e internacional. El hecho que las regiones periféricas sean históricamente marginales para el Estado tanto en términos económicos como políticos significa que mientras en ambos casos existía un gran esfuerzo para atender a las Emergencias, el interés en impulsar la reconstrucción era marginal, salvo en el caso de la producción e infraestructura de importancia estratégica. En el Alto Mayo se requirió un segundo terremoto para que se inicien acciones de reconstrucción como tales, que se centran básicamente en la reparación de la infraestructura de agua y desagüe y un programa de viviendas para familias con capacidad económica. En Limón los esfuerzos estatales se concentraron particularmente en la rehabilitación de la infraestructura necesaria para las operaciones bananeras y la economía de punta y en las funciones de tránsito portuario de la zona. En otras palabras, la respuesta desde los organismos nacionales se concentra socialmente en los sectores solventes y territorialmente en zonas urbanas marginando a las zonas rurales y a los sectores productivos no estratégicos.

El papel asignado por el Estado a las regiones periféricas evidentemente condiciona no sólo la actuación de las entidades nacionales sino también de la población. En Limón existía un largo antagonismo entre el Estado y los obreros bananeros y trabajadores urbanos sindicalizados. Algo parecido sucedía en el Alto Mayo donde el mismo nombre de las organizaciones: "Frentes de Defensa" sugería una posición, en el mejor de los casos, defensiva frente al Estado. En el caso peruano, el periodo inmediatamente antes del desastre había sido caracterizado por una huelga regional en función a las demandas de los agricultores y la exigencia de la autonomía regional, agravado por la presencia de movimientos subversivos y la militarización. 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. La respuesta a los desastres por la población de las regiones periféricas tiene que entenderse en el contexto de crisis, marginación y abandono en el cual históricamente han sido consignadas. En este sentido, las Emergencias coyunturales provocadas por los terremotos se convertían en sólo un elemento más de una Emergencia y crisis permanente. No debe sorprender entonces que la población y sus organizaciones incorporaran la respuesta a la Emergencia y reconstrucción simplemente como una reivindicación más a sus reclamos de toda la vida frente al poder político y económico central.

Las ONGs y las iglesias también se encuentran condicionadas por la relación centro-periferia en su manejo de los desastres pero de otra forma. En ambos casos, la presencia de ONGs locales y regionales fue débil y tenue existiendo más la intervención de ONGs exógenas con base en la ciudad capital. Las iglesias por su parte estuvieron más estrechamente ligadas a la población y sus organizaciones. A diferencia de las entidades nacionales, tanto ONGs como iglesias buscaban explícitamente orientar su actuación en los desastres hacia los sectores más pobres y territorialmente marginados. En este sentido se convirtieron en canales alternativos para esas agencias de la cooperación internacional que no querían comprometerse directamente con el Estado.

La respuesta de todos los actores está condicionada por la situación económico-política nacional e internacional en el momento de ocurrir los desastres. La coyuntura política influye en el estado de auge o de reflujo de las organizaciones poblacionales, los intereses de las diferentes entidades y tendencias dentro del Estado, además de la ayuda internacional. Sobre todo en el caso del Alto Mayo el hecho de que el primer terremoto ocurra en un momento de cambio de gobierno, de bancarrota nacional y de crisis económica y política a nivel nacional fue determinante en condicionar la respuesta al desastre. Si bien en Costa Rica la situación política y económica era más estable, de todas maneras influyó en la respuesta de los diferentes sectores sociales.

En resumen, no se puede abstraer el manejo de los desastres pequeños en regiones periféricas del papel político y económico que han cumplido estas regiones en tiempos normales ni de la coyuntura nacional e internacional en el momento de ocurrir los desastres. Su grado de marginación estructural y coyuntural se ve reflejado nítidamente en todos los aspectos del manejo de la Emergencia y la reconstrucción.

### C. El Estado y la Sociedad Civil en el Manejo de los Desastres

Las entidades nacionales responsables del manejo de los desastres deberían cumplir un papel de coordinación de las actividades de Emergencia y reconstrucción de todos los sectores del Estado y de la población, además de la cooperación internacional. Los casos, sin embargo, demuestran que tenían fuertes limitaciones por fundamentarse excesivamente sobre la representación política formal. El mundo de las leyes y decretos, de los organigramas oficiales y del protocolo no permite la incorporación de expresiones organizativas de la sociedad real.

No es sorprendente en todo, que existiera dificultades para entablar una relación ágil entre el Estado y la sociedad civil en ambas regiones que permitiera enfrentar en forma conjunta la Emergencia y la tarea de reconstrucción. Ya existían determinadas relaciones entre ambos antes de ocurrir los desastres y estas relaciones preexistentes condicionaron, sobre todo en un primer momento la forma de interrelación entre ambos durante el desastre. Tanto los dirigentes populares como los funcionarios estatales acostumbraban a verse en términos conflictivos.

En realidad, debido al centralismo las entidades nacionales sólo existen como tales en la capital y en las ciudades principales. En las regiones mismas se tiene que improvisar la creación de entidades *ad hoc* de coordinación pero sin poder incorporarse a la organización social de la población. En ambos casos se intentaban generar o activar comisiones y comités locales. Sin embargo, con algunas excepciones, como el caso de Soritor en el Alto Mayo donde el Comité Distrital de Defensa Civil fue incorporado orgánicamente en el Frente de Defensa, estos esfuerzos marginaban a las organizaciones que tenían legitimidad y representatividad por parte de la población. Como resultado, las entidades nacionales no encuentran canales de interlocución ni para la distribución de la ayuda de Emergencia ni para concertar programas de reconstrucción.

Esta situación se complica más aun por los problemas de descoordinación que existen al interior del propio Estado. Si bien existía en ambos casos un marco legal que establecía las responsabilidades para casos de desastre, en realidad, este marco se veía rebasado, por un lado, por la multiplicidad de organismos con funciones superpuestas que existen a nivel de los gobiernos centrales y, por otro lado, por la debilidad del Estado, en todas sus instancias a nivel local y regional.

Se crea una situación confusa en la cual se ofrece ayuda y programas que no responden a las necesidades locales y regionales mientras que a la vez las demandas y exigencias de la población damnificada no encuentra el apoyo que busca. La población y sus organizaciones quedan al margen del proceso de manejo del desastre, optan por formar sus propias comisiones paralelas o en última instancia adoptan una actitud reivindicativa y conflictiva frente al Estado. Sobre todo en la etapa de respuesta inmediata a los desastres en ambas zonas se produce una situación bastante caótica en que distintas organizaciones gubernamentales, no-gubernamentales e internacionales, partidos políticos y otros buscan intervenir para ofrecer ayuda y para realizar evaluaciones sin conocimiento del medio y sin coordinación entre sí. Debido a la ausencia de un marco institucional legítimo y reconocido en las regiones, los esfuerzos de todos los actores pierden eficiencia y efectividad generándose el caos en el cual nadie sabe a ciencia cierta qué papel le toca cumplir.

Frente a este caos, los casos resaltan que si bien muchas organizaciones poblacionales no han enfrentado antes situaciones de Emergencia a raíz de terremotos, la experiencia anterior de organización para lograr reivindicaciones en el campo laboral, gremial o habitacional o para la gestión del desarrollo social sirve como

un enorme recurso para el manejo de la Emergencia y para impulsar actividades de reconstrucción. Tal es el caso del Frente de Defensa de Soritor, que en contraste con el caos institucional reinante fue la única organización que logró una respuesta orgánica a la Emergencia y el impulso de un programa de reconstrucción de viviendas después del primer terremoto del Alto Mayo. En el caso peruano hay muchas evidencias para sugerir que los Comités Distritales de Defensa Civil funcionaban mejor en localidades donde la población ya estaba organizada y donde esta organización se encontraba activada.

Es evidente en ambos casos que los desastres fueron vistos desde la organización poblacional como oportunidades para lograr un mayor protagonismo en el contexto de sus reivindicaciones permanentes frente al centralismo. Sin embargo, salvo en el caso de Soritor y durante algunos periodos cortos, como el caso de la Comisión Popular de Emergencia de Limón, Talamanca y San José, y la Comisión del Cabildo Abierto, las experiencias en general fueron frustrantes. El hecho de que el movimiento popular se encontraba debilitado y dividido antes del desastre condicionó su respuesta durante y después de las Emergencias, no logrando convertirse en un elemento centralizador que podría establecerse de por sí solo en un centro de gravedad.

La actuación de entidades formales no-representativas como las ONGs en ambos casos cobra importancia, debido a la ausencia de un marco insitucional que integre a las entidades nacionales y la población. La actuación de las ONGs muestra una serie de ventajas y desventajas que, sin embargo, como actor social les da una especificidad propia. Debido a una flexibilidad y una neutralidad relativa, las ONGs tenían posibilidades de un diálogo tanto con la población como con el Estado. Sin embargo, por no caber tampoco en el marco institucional formal y por carecer de niveles propios de coordinación (en el mejor de los casos en Limón, se llegó a conformar varios bloques de ONGs que no llegaron a coordinar entre sí), su actuación se vio atomizada y aislada, no logrando influir muy eficazmente en los procesos de Emergencia y reconstrucción en su conjunto. Como resultado se dio casos de duplicación innecesaria de esfuerzos además de poblaciones que no recibieron ninguna atención. Sólo en un caso, en el Alto Mayo, pudo una ONG, mediante una estrategia deliberada de comunicación con el conjunto de actores y reconociendo la debilidad y falta de respuesta del Estado después del primer terremoto establecer un centro de gravedad y un conjunto de alianzas que le permitió armar un proceso de reconstrucción que logró un impacto regional. Y aun en este caso surgieron problemas de legitimación y de coordinación con otras ONGs y con entidades estatales.

Las iglesias, tanto católica como protesante, no requieren legitimizarse ante la población ni tampoco ante el Estado. Encontramos en ambos casos a las iglesias jugando un papel fundamental de coordinación a nivel local y regional tanto respecto a la distribución de la ayuda de Emergencia como en apoyo a los esfuerzos de reconstrucción. Las iglesias tienden a convertirse en un canal alternativo para la ayuda internacional en una forma que sea aceptable para la población sin que sea visto como ilegítimo por parte del Estado. Sin embargo, también por carecer de un papel formalizado en un marco institucional reconocido y tal vez por una falta de preparación y capacidad técnica para responder adecuadamente a los retos de la Emergencia y la reconstrucción en ninguno de los dos casos lograron convertirse en protagonista general.

Los gobiernos locales son otro actor que potencialmente debiera cumplir una función de bisagra pero que en la práctica es mucho menos efectiva. Los gobiernos locales son formalmente parte del Estado pero a la vez establecen relaciones cercanas con la población y sus organizaciones y a menudo sirven como canales para la expresión de reivindicaciones locales y regionales. Sin embargo, los casos muestran a gobiernos locales demasiado débiles para articular propuestas ni para arriba ni para abajo.

En resumen, los casos demuestran que debido a la ausencia de un marco institucional adecuado y liderazgo legítimo para el manejo de los desastres, sobre todo a nivel regional y local, que permita incorporar no sólo a la sociedad formal sino también a la sociedad real, se genera un desorden en el cual ningún actor social logra articular al conjunto y en el cual los esfuerzos de responder a las Emergencias o de concertar propuestas de reconstrucción pierden efectividad y eficiencia. Esta ausencia exige entonces soluciones *sui generis* a través de líderes o instituciones emergentes.

## D. El Imaginario de los Desastres: del Real al Alucinante

Los desastres ocurren en regiones periféricas. Sin embargo las entidades nacionales, la cooperación internacional y la mayoría de las ONGs que intervienen en la Emergencia y la reconstrucción están ubicadas lejos del escenario en las ciudades capitales. Frente a regiones de periferia experimentando procesos de cambio muy acelerado, esta ubicación implica necesariamente un enorme desconocimiento de las especificidades de cada realidad donde sucede el desastre. Sucede una relación inversa entre la efectividad y eficiencia de las acciones de Emergencia y reconstrucción emprendidas por los actores y su lejanía en el tiempo y el espacio de las regiones donde suceden los desastres. Encontramos sobre todo en la respuesta inmediata a los desastres, operaciones -como el envío de arroz al Alto Mayo y la presencia de los equipos de rescate británicos y suizos en Limón- que evidencian lo alucinante que pueden ser las respuestas de Emergencia a desastres de este tipo. Cuando en la ciudad capital no se tiene una idea muy certera ni de la geografía de la región desastada es de esperarse que las decisiones que se tomen ahí sean erradas con respecto a las necesidades y potencialidades reales de la zona. En el mejor de los casos los esfuerzos de Emergencia y reconstrucción impulsados desde las entidades nacionales de manejo de desastres buscaban tratar a la realidad de las regiones periféricas como si fueran homogéneas, en base a interpretaciones exógenas ya desbordadas por la dinámica de la realidad.

Esta ausencia de conocimiento de las realidades y racionalidades que caracterizan a las regiones periféricas y la ausencia de un marco institucional que permita la incorporación de la sociedad real son factores que influyen en que la respuesta a los desastres en las regiones periféricas adquiera características irreales hasta alucinantes. Debido a estas ausencias, una respuesta sensible y apropiada a las necesidades y racionalidades locales es desplazada por un conjunto de "efectos especiales" de carácter cinematográfico, proveniente de un imaginario formal de los desastres que ya existe a priori a la ocurrencia de ellos.

La filosofía y estructura organizativa de las entidades nacionales se sustenta en este ideario o imaginario formal de los desastres que a su vez ha sido derivado de las experiencias de grandes catástrofes en realidades urbanas. Todos los actores que intervienen en el desastre se alimentan de una u otra forma de este imaginario formal. Explorar la simbología de este imaginario resulta, pues, de fundamental importancia para explicar el manejo de los desastres en regiones periféricas.

Una primera constatación de los dos casos es que en el imaginario formal, manejo de desastre se vuelve sinónimo de Emergencia y Emergencia a su vez se vuelve sinónimo de ayuda alimentaria, de equipos de rescate, de apoyo internacional y de otros elementos con connotaciones de respuesta a catástrofe. Tanto las entidades nacionales como la cooperación internacional tienen un modelo de respuesta a desastre a priori que se aplica sin considerar las especificidades de cada desastre. Los dos casos demuestran que las entidades nacionales a pesar de su lejanía y su desconocimiento histórico de las regiones sí manejaban suficiente información para poder dimensionar el tipo y volumen de ayuda de Emergencia en forma realista. Sin embargo, su modelo de respuesta se derivaba de este imaginario formal a priori más no de la realidad.

Todos los actores están inmersos en ese imaginario, incluyendo a la población y sus organizaciones y las ONGs. La población espera estar atendida con ayuda alimentaria y está dispuesta a hacer largas colas para poder recibir lo que no necesita. Por su parte, al igual que las entidades nacionales, las ONGs traen consigo el mismo desconocimiento de las historias y realidades regionales, proporcionando ayuda e implementando programas a veces tan inapropiados como los que proponen las entidades nacionales. Las alternativas de manejo de Emergencia y de reconstrucción que se plantean no logran escapar de lo convencional ya imaginado. En ambos casos, se aplicaron los esquemas de crédito y tecnologías de reconstrucción de viviendas en base a una versión de la reconstrucción que ya existía en el imaginario tanto de los actores externos como de la población misma, sin dar el peso adecuado a las necesidades específicas y posibilidades reales de la población ni a la disponibilidad de recursos endógenos que podrían posibilitar otras alternativas tal vez más apropiadas. Algunos de estos esquemas, como el programa de vivienda con créditos supervisados que llegó a

implementar el Estado en el Alto Mayo, llegaron a implementarse a gran escala, pero cabe preguntarse si no había formas de adecuarlos a las racionalidades de la región que los potencializara.

Otra característica del imaginario formal de los desastres es la división formal del desastre en fases: Emergencia, rehabilitación, reconstrucción; y si bien en el caso peruano estas etapas se aplicaron en una forma *sui generis* (no se declaró la Emergencia hasta después del segundo terremoto), en ambos casos había esfuerzos oficiales para distinguir entre las fases. Esta división formal del imaginario, sin embargo, no corresponde a la realidad de los desastres pequeños y medianos en regiones periféricas. En vez de etapas claras y definidas de Emergencia y reconstrucción se aprecia más bien una superposición de acciones de Emergencia y de reconstrucción de diferentes actores en diferentes espacios. En cierta forma cada familia y comunidad vivía su propia Emergencia y reconstrucción según parámetros que varían enormemente de zona a zona y de grupo social a grupo social. Como consecuencia a veces se otorga ayuda de Emergencia a familias que ya están en reconstrucción y se intentaba ofrecer programas de reconstrucción a familias que todavía están en Emergencia. Además se evidencia un problema mayor. En estas regiones de Emergencia permanente es sumamente difícil llegar a diferenciar entre la Emergencia "normal" y la Emergencia coyuntural producida por el terremoto. Esto no es sólo una cuestión teórica sino una cuestión concreta y real que tienen que enfrentar los encargados de repartir la 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 bastante serio que no ha sido incorporado en el imaginario.

Los medios masivos de comunicación contribuyen en forma decisiva a que el imaginario formal termine imponiéndose a la realidad. Influyen en las decisiones de respuesta inmediata de la cooperación internacional debido a la generación de imágenes exageradas y sensacionalistas del desastre. Asimismo, actúan como una medida de presión sobre las entidades nacionales de cumplir con el papel que se les asigna en el imaginario formal. En el caso del Alto Mayo, es pertinente ver que el responsable de la entidad nacional sabía que era contraproducente enviar alimentos a la zona pero se vio obligado a hacerlo tanto por las donaciones externas como por la presión de los medios de comunicación. Con mayor lejanía y menos contacto con la realidad de las regiones donde ocurren los desastres, aparentemente pesa más la influencia de los medios de comunicación y el imaginario formal. En Costa Rica la prensa identifica lagunas en la asistencia "presionando" por una solución. También ayuda a crear la imagen de un "desastre infraestructural" que sirve para legitimar la preferencia gubernamental para este camino de la reconstrucción.

Los casos demuestran, sin embargo, que hay un proceso de aprendizaje y acercamiento a la realidad por parte de las entidades nacionales a raíz de su involucramiento en el manejo de la Emergencia y en la reconstrucción. En el Alto Mayo la respuesta al segundo terremoto fue cualitativamente diferente comparado con el primer terremoto. Las respuestas daban más peso a la reconstrucción y menos a la Emergencia, los "efectos especiales" fueron desplazados por acciones más pausadas y menos sensacionalistas y empezó a perfilarse un marco institucional más coherente, por lo menos entre las entidades del Estado. En los medios de comunicación, en el segundo terremoto en el Alto Mayo, hubo mucho menos sensacionalismo y exageración y empezó a reconocerse las especificidades de la región. La referencia a nombres genéricos y a veces equivocados de las ciudades y de la región fue reemplazada por referencias específicas a los pueblos y a sus problemáticas. En la prensa también se presta menos atención a la Emergencia y más a la reconstrucción. Algo parecido pudo observarse en el caso de Limón entre el terremoto y las inundaciones que sucedieron cuatro meses después. Aquí la incorporación de las organizaciones locales en la vigilancia y el socorro es más amplia. Además, a raíz de las experiencias con el sismo y las inundaciones, la entidad nacional da importantes pasos para efectuar su descentralización y la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil en la preparación de planes de Emergencia. En cierta forma estos "segundos" desastres encontraron a los actores algo menos distantes del tiempo y del espacio de la realidad de las regiones periféricas y, por lo tanto, menos propensos a dejarse seducir por las imágenes fantásticas proyectadas por los medios de comunicación que además empezaron a adquirir mucho más realismo.

Postulamos, sin embargo, que esta acumulación de conocimiento probablemente se pierde nuevamente un tiempo después del último desastre. De ocurrir nuevos desastres o en otros espacios o tiempos, el cambio

generacional de funcionarios y técnicos, la velocidad de cambio en la realidad de las regiones y el hecho de que no existan canales de sistematización y comunicación de las experiencias ni de una región a otra ni de una generación a otra se encarga de asegurar que no haya acumulación de experiencia en el manejo de desastres de este tipo.

## E. Hacia Una Propuesta Apropriada de Manejo de Desastres

Este análisis de los dos casos nos permite definir una serie de parámetros acerca de cómo debería ser un manejo de desastres apropiados a los desastres en regiones periféricas. Asimismo nos señala unas pistas y posibles estrategias de lograr que se produzcan cambios en el actual manejo de los desastres, que tal como hemos podido apreciar dista mucho de lo deseado.

En primer lugar es preciso enfatizar que dada la acelerada acumulación de vulnerabilidades en las regiones periféricas de América Latina, y mientras que no se cambie la relación centro-periferia que las caracteriza, es muy probable que se produzcan desastres del tipo investigado aquí con cada vez mayor frecuencia. Estos desastres nuevamente sorprenderían a autoridades nacionales y agencias extranjeras e internacionales por ocurrir en zonas donde los desastres hasta ahora han sido desconocidos. Hasta el momento las acciones de prevención, mitigación y preparación para desastres en estas zonas son nulas. Es preciso entonces que los Estados busquen implementar políticas de desarrollo económico, social y territorial en estos espacios que conduzcan a la reducción de la vulnerabilidad. La velocidad de cambio en estas regiones actualmente significa que es muy difícil que la población incorpore el riesgo a sufrir desastre dentro de la corta temporalidad de su proceso de toma de decisiones. Recién cuando estas regiones sean incorporadas dentro de estrategias de desarrollo que permitan lograr una ocupación territorial y un crecimiento económico más estable será posible que se incorporen conceptos de prevención, mitigación y preparación. Similarmente, sólo entonces será posible reactualizar el conocimiento que existe acerca de los niveles de riesgo real en estas regiones, algo de vital importancia si es que consideramos la velocidad de cambio en ellas.

Los casos asimismo demuestran que los recursos más importantes para el manejo de desastres en zonas periféricas son endógenas. Por sus características, estos desastres difícilmente requieren de cantidades de ayuda internacional en rubros como alimentos, equipos de rescate u otros. Reconociendo que existen recursos locales y regionales, en términos de organización social, y racionalidades que permiten utilizar óptimamente los recursos materiales, se podría aplicar en forma complementaria y en forma más eficiente los escasos recursos exógenos disponibles. Sin embargo los modelos actuales de manejo de desastres que se aplican en los países de América Latina, por las razones que hemos explicitado arriba, no permiten aprovechar estos recursos. Es preciso reorientar los modelos haciéndolos más descentralizados, populares y reales. Los modelos, en otras palabras, tendrían que ser retroacondicionados a las múltiples realidades y racionalidades que se presentan en las regiones periféricas, dejando de lado los modelos estándares e inapropiados que se han aplicado hasta la fecha.

Para que las entidades nacionales de manejo de desastres puedan lograr una mayor cercanía a la problemática de estas regiones y responder con mayor eficacia a los múltiples realidades, racionalidades y especificidades que se encuentran ahí es preciso descentralizar estos organismos a nivel regional. Deberían existir mecanismos de coordinación de manejo de desastres instalados en las regiones realizando tareas de preparación, mitigación y prevención en forma permanente y antes de la ocurrencia de los desastres. Esto permitiría en el momento de ocurrir un desastre poder dimensionar con más realismo el tipo y volumen de ayuda externa que se requiere y lograr un marco de coordinación institucional en la región capaz de manejar tanto la Emergencia como el proceso de reconstrucción.

A la vez es preciso que se adecúe los marcos institucionales en los cuales se realiza el manejo de los desastres para incorporar a los miembros y organizaciones de la sociedad civil. Esto significa que se de un reconocimiento formal a las organizaciones naturales de la población, a las ONGs y a otros actores regionales dentro de este marco, sin que se tenga que crear instancias *ad hoc* y paralelas de coordinación en el momento

del desastre. Los casos han demostrado que las instancias organizativas ya existentes en una región en tiempos "normales" son el recurso principal que se requiere para lograr un manejo eficiente y efectivo de los procesos de reconstrucción y Emergencia. El marco institucional formal entonces debe basarse en estas instancias en vez de marginarlas.

De la misma manera, es preciso generar un nuevo imaginario para el manejo de los desastres que parta de la realidad de los desastres en regiones periféricas. Para lograr esto es de fundamental importancia trabajar con los comunicadores sociales y con los medios de comunicación, reconociendo el impacto que tienen los medios en la toma de decisiones de todos los actores. En la medida que tanto las acciones e intereses de los actores además de las imágenes producidas por los medios de comunicación alimentan y se retroalimentan del imaginario formal existente, trabajar con los medios de comunicación puede ser un punto de entrada para hacer más real los imaginarios que se manejan.

Los nuevos imaginarios que se generen deberían poner menos énfasis en las Emergencias de por sí y mucho más en la posibilidad de armar propuestas apropiadas de rehabilitación y reconstrucción utilizando recursos institucionales, materiales y tecnológicos locales y regionales. Asimismo es importante generar imaginarios que desenfaticen el papel que cumple el apoyo internacional en la Emergencia y que enfatice la necesidad de apoyar los procesos locales de reconstrucción. Se debería contemplar la aplicación de modelos de crédito, tecnologías y otros instrumentos que sean apropiados y sensibles a las diferentes racionalidades que existen a nivel local y regional y basarse en la percepción de riesgo real que tiene la población.

Definidos los rasgos generales del modelo de manejo de desastres que sería aplicable a los pequeños y medianos desastres en regiones periféricas, es preciso preguntarse por una estrategia para inducir un cambio en los modelos existentes. Nuevamente de los casos algunas estrategias plausibles se perfilan.

En el caso del Alto Mayo, una ONG mediante una estrategia deliberada de trabajo con los medios de comunicación llegó a generar un imaginario alternativo para la reconstrucción de viviendas después de los terremotos, lo cual se convirtió en un centro de gravedad para distintos actores de la región: población, iglesias, gobiernos locales, entidades del Gobierno central y agencias internacionales. Esta estrategia se convirtió en uno de los principales programas de reconstrucción en la región. La estrategia partió de una decisión consciente de aprovechar la coyuntura del desastre para promover el uso de recursos locales, resaltar el papel protagónico de la población organizada y contribuir al desarrollo sostenible de la región. En particular, vale la pena destacar que la experiencia pudo concretarse debido a la localización de un primer epicentro de reconstrucción con la organización poblacional más activa en la región y debido a la concertación con la iglesia que comprometió los recursos financieros necesarios.

Evidentemente estos casos no son fácilmente repetibles: en este caso la debilidad del Estado en el momento de ocurrir el desastre dejó espacio para una ONG que tuvo ventajas comparativas en términos de un conocimiento profundo de la región. Sin embargo, dado la relativa flexibilidad de las ONGs para poder ensayar alternativas de este tipo, sería importante que se apoye experiencias alternativas del mismo tipo en el futuro en otros desastres.

El caso de Limón demuestra que otra estrategia viable sería la de reforzar la capacidad técnica de las iglesias para el manejo de desastres. Las iglesias son tal vez el único actor que tiene presencia en todas las zonas donde se presentan desastres de este tipo y que pueden actuar como un articulador legítimo tanto de los actores exógenos como de la población. Obviamente las iglesias no son por su naturaleza organismos especializados en manejo de desastres; sin embargo, con una potenciación de su capacidad técnica, podrían cumplir un papel estratégico, particularmente en el caso de desastres en regiones periféricas.

Por otro lado, la sistematización de experiencias como las presentadas aquí es un trabajo aún no realizado: la mayoría de los programas de Emergencia y reconstrucción después de desastres en regiones periféricas no han sido documentados y menos aun publicados. La documentación y la difusión son tareas fundamentales para poder influir en el imaginario formal acerca del manejo de desastres de este tipo.

Finalmente las conclusiones de estos dos estudios de caso tienen implicancias muy importantes para la formación de profesionales en manejo de desastres en América Latina. Puesto que los desastres en regiones periféricas son los desastres que más van a tener que enfrentar las entidades nacionales, tanto ahora como en el futuro, es preciso que los contenidos de los programas de formación de profesionales reconozca este hecho. Los programas de formación deberían reorientarse para alejarse del imaginario formal propio de las grandes catástrofes urbanas hacia el manejo apropiado de estos 'otros' desastres. A nuestro juicio, las recomendaciones vertidas en el presente documento pueden servir como un buen punto de partida para el inicio de una nueva vertiente de capacitación en manejo de desastres en América Latina.

## Anexo 1

### Metodología y Fuentes de Investigación

#### **El Método de Investigación**

##### **Fuentes de Información**

La investigación se realizó en base a tres fuentes fundamentales de información:

- a. **Artículos de prensa:** se realizó un análisis detallado de la prensa nacional entre la fecha de los sismos y diciembre de 1993. Este análisis, aparte de los elementos sustantivos que arrojaba también proveyó de una primera aproximación al rango de actores sociales (institucionales, individuales) involucrados en la respuesta y manejo del desastre.
- b. **Fuentes Documentales:** En base a la identificación de las instituciones y organizaciones que participaron en la Emergencia y la reconstrucción se realizó un levantamiento de los documentos descriptivos analíticos y evaluativos preparados por los distintos entes a raíz de su participación y experiencias con el desastre.
- c. **Entrevistas Abiertas y Semiestructuradas con Actores Claves:** Se realizaron más de 40 entrevistas en Costa Rica y más de 35 en el Perú con representantes de las principales instituciones y organizaciones involucradas, incluyendo organismos internacionales y gubernamentales (nacionales, regionales y locales), organizaciones no gubernamentales (nacionales y de la región afectada), iglesias (Católica y Protestantes), sindicatos y organizaciones populares (campesinas, indígenas, etc.). En base al temario de la investigación y sus objetivos fundamentales, las entrevistas se llevaron a cabo en forma abierta. Las entrevistas duraron entre una hora y tres horas cada una, fueron grabadas en la casi totalidad de los casos y transcritas en su totalidad o en forma resumida. En vista del tiempo disponible para la investigación (tres meses para la investigación directa), los recursos disponibles y el alto número de instancias organizacionales involucradas en el manejo del desastre, las entrevistas se realizaron con representantes de las instituciones más importantes y representativas. Un listado de los entrevistados y las instituciones que representan aparece en los Anexos 4 y 5 de este documento.

#### **El Método de Análisis y la Presentación de Resultados**

La información sobre los actores sociales involucrados, sus formas organizacionales, sus interrelaciones, objetivos y actividades, etc., generada a raíz del análisis de la prensa, los documentos y las entrevistas fue sistematizada en un primer nivel descriptivo que incluye una consideración de los principales aciertos, desaciertos o problemas enfrentados. En una segunda aproximación, los contextos encontrados fueron sometidos a un proceso interpretativo que se fundamentaba en aspectos 'técnicos' organizacionales, sociales, políticos e ideológicos. En este momento se tomó en cuenta la hipótesis básica de nuestra investigación que establece una relación procesal entre la 'historia' de la región, las estructuras sociales y económicas existentes en el momento del desastre; las formas orgánicas, las luchas y las alianzas de grupos organizados o instituciones; las relaciones entre centro (el nivel nacional) y periferia (el nivel regional y local), etc; y, por otra parte, las formas y contenidos de las respuestas desplegadas.

Este proceso de relacionar formas de respuesta con condicionantes estructurales/históricos, fue

alimentado por las entrevistas realizadas, en las cuales se salía de un formato sencillo de pregunta-respuesta, para entrar en un diálogo interpretativo de hechos y circunstancias visto desde la perspectiva de los actores sociales mismos. Además, en el momento del análisis se contaba ya con un análisis de la historia y coyuntura social, económica y política de la región realizada en base a una revisión de la principal bibliografía existente. Este análisis aparece de forma resumida en los capítulos respectivos de los dos casos estudiados y constituye un aporte imprescindible para el entendimiento del contenido de la respuesta desplegada. En lo que se refiere a la presentación de los resultados, ésta ha sido condicionada por la limitada extensión de nuestro informe que exige una forma condensada, suscita y sistemática de presentación.

En consecuencia, no se ha pretendido presentar un análisis exhaustivo de las múltiples facetas y complejidades encontradas, en la forma de una "historia" detallada, documentada y ejemplificada. Más bien, se ha limitado a identificar "problemáticas" o contextos precisos pero generalizados que surgieron a raíz del manejo, comentando sus características, causalidades y relevancia para la búsqueda de modelos institucionales adecuados de respuesta y reconstrucción post-desastre, ilustrándolos con unos pocos ejemplos seleccionados.

En lo que se refiere a los contextos analizados e interpretaciones ofrecidas en nuestro documento, es preciso hacer una advertencia sobre la objetividad posible. Así, en el transcurso de las entrevistas realizadas, las cuales ofrecen un elemento muy importante en nuestro análisis, el mismo contexto analizado, los problemas y sus causalidades fueron vistos a veces de forma muy distinta por parte de los diversos actores sociales involucrados. Además, las racionalidades subyacentes a distintas respuestas también son a veces diversas. Esto constituye un aspecto tal vez inevitable debido a la posición de cada actor en el escenario de los eventos, su ideología particular y sus representaciones (donante o beneficiario, poblador urbano o rural, partido político de pertenencia, grupo étnico, etc.)

El arte de interpretar exige un acto de medición, cálculo y precisión en llegar a ofrecer una interpretación fidedigna. Sin embargo, la objetividad es a veces una meta compleja de alcanzar. Además, es nuestra opinión que más que la "verdad" absoluta en cuanto a un contexto o situación particular, es más importante cómo los actores sociales lo interpretan, y en consecuencia actúan frente a ello. Las ideas o interpretaciones que se dan, a veces son más importantes en el desenvolvimiento de situaciones que "la realidad misma".

**Anexo 2**  
**Instituciones/Organizaciones Participantes**  
**en la Atención a la Emergencia, Rehabilitación y**  
**Reconstrucción**  
**del Alto Mayo, Perú**<sup>27</sup>

**SECTOR GUBERNAMENTAL NACIONAL**

**Gobierno Central/Ministerios**

**CARGOS**

Presidente de la República  
 Ministro de Salud  
 Ministro de Vivienda  
 Ministro de Agricultura

**MINISTERIOS**

Ministerio de la Presidencia  
 Ministerio de Relaciones Exteriores  
 Ministerio del Interior  
 Ministerio de Defensa  
 Ministerio de Salud  
 Ministerio de Pesquería  
 Ministerio de Educación  
 Ministerio de Agricultura  
 Ministerio de Vivienda y Construcción  
 Ministerio de Transportes y Comunicaciones

---

<sup>27</sup> En el presente listado, con frecuencia se mencionan en forma particular instituciones u organismos que se encuentran incluidos en otros. Por ejemplo, se menciona "Policía Técnica" cuando esta es parte de las "Fuerzas Policiales" que también se encuentran mencionadas. Esto se debe en parte a que este listado se hace en base a la reiterada aparición de estas instituciones en la prensa en donde son mencionadas a veces en forma particular. Esta mención, sin embargo, indica la participación individual de estas instituciones en los hechos, haciendo ver que algunas instituciones se hacen presentes en forma importante desde varios de sus estamentos. Indica, en general, una participación mayor. Por eso es que se deja así en el listado. Igual ocurre cuando se menciona partidos y personalidades integrantes de los mismos. En general, se busca que este listado represente el conjunto de la intervención que se produce. En la sección sobre actores locales, se menciona en forma particular solamente a aquellos que aparecieron en la prensa o han destacado en el estudio. Cuando no es así, se recurre a denominaciones genéricas (Concejos Distritales, Comités Distritales de Defensa Civil, etc.) Cuando en la participación de las autoridades ha predominado el ejercicio de la función por sobre la presencia personal, esta debe hallarse bajo la denominación institucional (Concejo Provincial de Moyobamba, Frente de Defensa de Soritor, etc.). Sólo se colocan en el listado las personas que destacan en un rol diferente en la prensa o en el estudio.