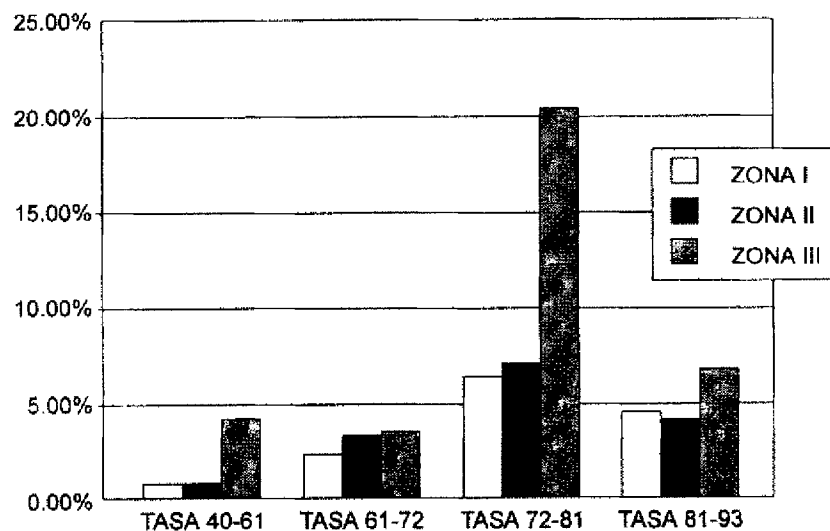


El proceso de asentamiento de los colonos abarcó, en primer lugar, la margen derecha del río en la provincia de Rioja (Zona III) para luego extenderse a distritos como Soritor en la Zona II y a la margen izquierda del río Mayo en el distrito de Moyobamba. En 1972 la población de los actuales distritos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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Ministerio de Agricultura.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Respuesta: Diversidad, Paralelismo, Integración

Introducción

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

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

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

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

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

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

La Imprevisión, la Sorpresa y las Primeras Respuestas Locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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