

PIERS BLAIKIE  
TERRY CANNON  
IAN DAVID  
BEN WISNER

# **VULNERABILIDAD**

Primera Edición: Julio de 1996

EL ENTORNO SOCIAL, POLITICO Y ECONÓMICO DE LOS  
DESASTRES

## **LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención de  
Desastres en América Latina

**1996**

## **VULNERABILIDAD, SOCORRO Y RECONSTRUCCIÓN**

### **INTRODUCCIÓN**

Este capítulo se refiere a varios principios generales que sirven de guía para el socorro y la reconstrucción. Ellos se basan en la necesidad general de asegurar que se evite cualquier otro aumento de la vulnerabilidad y siempre que sea posible se reduzca de manera significativa mediante el proceso de recuperación. Se presentan dos extensos casos de estudio reales, el primero se refiere al gran terremoto del Perú en 1970 y el segundo a la hambruna de 1984 y 1985 en el Sudán. Se han escogido estos desastres porque ofrecen series de problemas aparentemente muy diferentes. No obstante, hay lecciones importantes de sentido común en ambos que se deben aprender en el proceso de la recuperación.

El primero tiene que ver con una población predominantemente urbana afectada por un fenómeno natural repentino y abrumador y el segundo con poblaciones rurales de baja densidad cuya aguda escasez de alimentos fue activada por la falta de lluvia al menos de dos estaciones. Además de estas diferencias, los programas de socorro y reconstrucción fueron muy diferentes. Después de estos dos relatos hay un análisis de algunos principios guías para la prevención, el socorro y la reconstrucción, el cual explica la afinidad entre estos dos eventos tan disímiles.

El terremoto del Perú, junto con el ciclón de Pakistán este (Bangladesh) en 1970 y la Guerra de Biafra de tres años<sup>1</sup>, que terminaron en el mismo año, tuvieron una decisiva influencia sobre políticas de reconstrucción de desastres en todo el mundo (R.C. Kent 1987a). Estas fueron experiencias importantes para gobiernos y agencias y establecieron patrones de respuesta a los desastres para las futuras décadas. Estos se refinaron más durante otro programa de ayuda masiva realizado después del terremoto de Guatamala en 1976 (Cuny 1983; Maskrey 1989).

Como lo veremos en breve, otro episodio importante para formar políticas de respuesta a los desastres fue la serie de hambrunas en el Africa (1967-71, 1984-6 y 1988 en adelante). Durante éstas la relación entre gobiernos y las ONG sufrieron cambios considerables. Fue también durante el último de estos periodos de crisis africana, con la combinación de guerra civil y sequía en varias regiones, cuando surgió un nuevo consenso internacional importante. La soberanía nacional empezó a ocupar un lugar secundario en relación con las necesidades de supervivencia de civiles capturados en la guerra.

Cada uno de los programas de ayuda humanitaria internacional después de los desastres en Pakistán Este, Biafra y Perú, quedó sumamente politizado y no en menor grado en los EU cuando Nixon era presidente. Durante la ayuda internacional que siguió al desastre del Perú, la Casa Blanca dio el paso sin precedentes de nombrar a su propio coordinador, pues no creían que su Oficina de asistencia extranjera para desastres estaba dando una suficiente "imagen política". Su objetivo era que "los gobiernos sabrán lo que nosotros [los E.U.] estamos haciendo" (Stephen Tripp, entonces coordinador de la Oficina de asistencia extranjera para desastres, citado en R.C. Kent 1987a: 77).

## EL TERREMOTO DE 1970 EN EL PERÚ

Se ha escogido este desastre para iniciar el capítulo por tres razones. En primer lugar, fue un terremoto muy grave y sus efectos se consideraron como el peor desastre natural de la historia del Hemisferio occidental (Oliver-Smith 1986b, 1994). Se estima que murieron 70.000 personas y 140.000 quedaron damnificadas (aunque la categoría "damnificadas" por lo general es difícil de interpretar). Este terremoto causó más muertes que cualquier otro desde 1945, fuera del desastre de Tangshan (China) en 1976, y ha sido el sexto terremoto más desastroso de este siglo. Por consiguiente hubo una operación masiva de ayuda de emergencia y reconstrucción que ofreció muchas lecciones importantes que salieron a flote en todas las etapas del proceso de recuperación.

En segundo lugar, es posible observar veinte años atrás con lujo de detalles retrospectivos para evaluar la calidad de las decisiones que se tomaron en el manejo del proceso de recuperación.

En tercer lugar, una razón más pragmática para la elección es la existencia de un estudio etnográfico muy detallado sobre una de las áreas afectadas en la población de Yungay. El terremoto provocó muchos deslizamientos de lodo y rocas (aluvión), uno de los cuales sumergió a Yungay. El estudio cubre cambio social y adaptación en la recuperación del desastre 16 años completos después del terremoto (Oliver Smith 1986b). Esas apreciaciones longitudinales escritas desde el punto de vista de las ciencias sociales son muy raras y valiosas.

Oliver Smith (1994) también ha expresado sucintamente la meta más importante de la recuperación y rehabilitación, la cual elude a muchos funcionarios involucrados en la planificación de la recuperación. El sostiene que quienes participaron en la reconstrucción posdesastre necesitan reconocer que no tenemos por qué volver a crear "estructuras que reflejen, apoyen y reproduzcan patrones de desigualdad, dominación y explotación". Hay un peligro inherente de considerar la reconstrucción como un proceso estrictamente físico, que aspire a la restauración de la "normalidad". Un punto de vista de este tipo podría no reconocer que los desastres exponen la vulnerabilidad crónica de "situaciones normales", las cuales, como se ha visto antes, son casi inevitablemente un síntoma de causas muy arraigadas.

Oliver-Smith, un antropólogo con experiencia en Yungay antes del desastre, regresó en varias ocasiones para describir con gran detalle la difícil situación de varios centenares de sobrevivientes (una población de 5000 antes del terremoto). Inicialmente, las familias sobrevivientes quedaron abatidas y desmoralizadas por la mera escala de su tragedia: Yungay, como Armero (Colombia) (ver capítulo 8) quedó totalmente enterrada por el aluvión. En casi todos los desastres quedan algunos elementos de la población, pero en este caso la destrucción fue completa. Oliver-Smith describe cómo

los yungaínos fueron capaces de sobrevivir a sus traumas individuales y colectivos. Ellos reconstruyeron su comunidad y sus vidas en gran parte mediante la elección de soluciones seguras y conocidas para los problemas en su nueva comunidad a través de un movimiento social unificado motivado

en gran parte por la adhesión a un complejo de soluciones materiales y tradiciones culturales.

(1986b: 261).

Fue tal la resiliencia y valor de la comunidad que poco a poco empezaron el proceso de recuperación.

Esos esfuerzos tienen que verse dentro del contexto más amplio de los programas de ayuda de emergencia que inundaron al país después del terremoto. Kent ha comentado el fracaso de las agencias de las NU en el Perú, así como también la "intervención masiva de otros donantes... [quienes] "invadieron" la afligida región montañosa del norte del Perú". El resultado fue que grandes cantidades de ayuda de emergencia de todo tipo, "inapropiada y apropiada", inundaron las áreas afectadas y los intentos del gobierno del Perú por controlar la situación se frustraron ante el solo peso de las presiones externas" (R.C. Kent 1987a: 51). Doughty, un antropólogo que trabajó en el valle durante varios meses después del desastre anotaba que

El número de personas, agencias nacionales e internacionales que trabajan en la zona es verdaderamente extraordinario. Hay más expertos por centímetro cuadrado que pulgas en la cola de un perro y pareciera que uno de cada dos vehículos tiene en la puerta algún escudo oficial de cualquier tipo... Parece haber una correlación directa entre la velocidad a la cual es conducido un carro y su estatus oficial, frente a la propiedad no pública. De esta manera, la gente se encuentra frente a visitas infinitas... de dignatarios e ingenieros que rápidamente toman notas y luego desaparecen en medio de la polvareda.

Claro está que quienes llegan en carro son menos prestigiosos que los que llegan en helicóptero. Quienes van a pie parecen estar en mala situación, pero son pocos. El tiempo pasado en cada sitio también se correlacionaba mucho con el modo de viajar; uno podía predecir una escala perfecta en este respecto. Probablemente Galo Plaza (expresidente de la OEA), estableció el récord descendiendo en casi todas partes por periodos de 3.2 minutos.

(Doughty 1979; citado en Oliver-Smith 1986b:101)

Durante los años que siguieron a la partida del ejército de visitantes de la ayuda de emergencia, llegó a ser evidente que se debía pagar un precio muy alto por toda la asistencia inútil, fortuita y políticamente motivada. Brian Pratt trabajó en la región como director de campo de Oxfam desde 1978, siete años después del desastre. Él y Jo Boyden, un consultor de Oxfam en aquella época, describían la gran dificultad en la introducción de proyectos de desarrollo dentro del área hacia finales de los años 70 y comienzos de los 80, una década después del terremoto. Esto se debía al excesivo suministro de asistencia en su mayor parte inadecuada para el desastre, por parte de gobiernos y agencias extranjeras, así como también a la manera injusta como se distribuía casi toda. En consecuencia, las agencias locales del desarrollo del Perú fueron incapaces de dirigir en la región proyectos efectivos de desarrollo.

Pratt y Boyden decían (1990) que el legado posterremoto fue de familias locales con mentalidad de "limosneros" que tenían la esperanza de que las agencias todavía les podrían dar toda clase de proyectos de capital intensivo. Estos prevalecieron en el periodo posterremoto cuando funcionarios inexpertos en ayuda de emergencia tenían más efectivo de lo que podían en realidad entregar. Este había sido donado por gobiernos generosos y miembros del público. Habían respondido a las cifras tan altas de damnificados y con las terribles imágenes de los medios de comunicación de una ciudad con la gran mayoría de sus residentes enterrados bajo 6 metros de lodo.

Otro problema para los funcionarios de ayuda de emergencia fue la influencia persuasiva de las compañías de los países donantes, por razones comerciales o públicas ansiosas de que se vieran sus productos donados en ayuda de "las víctimas abandonadas". Un ejemplo entre muchos fue el suministro de iglús de plástico entregados como refugios bastante improbables para el desastre a los sobrevivientes de la población de Caraz por la Bayer Chemical Company, que trabajaba al lado de la Cruz Roja Alemana (Davis 1977a: 35, 1978:51; UNDR0 1982c:66-7).

Los conceptos de que "demasiada ayuda puede ser mala" y que la vulnerabilidad puede persistir en operaciones subsiguientes de ayuda de emergencia e incluso extenderse en la planificación de la reconstrucción, todo va en contra de la sabiduría popular. Ellos no son inmediatamente obvios y no se habló de ellos lo suficiente para contrarrestar el mito del "fénix que surge entre las cenizas".

Esta visión estereotipada influye en la forma como cierto personal de los medios de comunicación (o con más frecuencia, informes de las agencias de revistas) ha descrito el proceso de recuperación en términos fervorosos en los cuales "los errores se corrigieron, se calmó el hambre y se alojó a los destechados". Sin embargo, observadores experimentados como los citados en el ejemplo del Perú no compartían esas ilusiones.

Sagov (una joven estudiante de arquitectura) estudió la situación posdesastre en el área afectada. Ella dice:

Todo el valle está lleno de proyectos a medio terminar aparentemente abandonados: carreteras con la mitad del pavimento solamente, una granja experimental de pesca sin terminar, una fábrica de ladrillo abandonada y una escuela sin techo, para nombrar sólo algo de lo que descubrí... es como si el deseo de reconstruir desapareciera misteriosamente con los fondos.

(Sagov, 1981: 182).

Ella también llegó a reconocer que había una correlación directa entre el impacto del terremoto y la persistencia de condiciones altamente vulnerables:

el terremoto sólo sirve para dejar a la vista y aumentar problemas preexistentes, es decir que no hay suficiente alimento, que los agricultores de la sierra (montañas) están emigrando en rebaños en busca de sus míticas fortunas en la costa; que la administración corrupta, en connivencia con inversionistas extranjeros, están sistemáticamente secuestrando y

agotando los recursos del país; que hay un déficit permanente de vivienda y una falta de servicios y comodidades: en resumen, una perpetua situación de desastre.

(Sagov 1981: 179)

Las desigualdades antes del desastre se repitieron en la reconstrucción. En un patrón familiar de muchas situaciones similares, el suministro de vivienda posdesastre llegó primero a los terratenientes y como segunda prioridad quedaron las víctimas del desastre que tenían tierra. Las familias campesinas empobrecidas que migraron al área de las regiones vecinas después del terremoto eran las últimas de la cola. En consecuencia,

se ha construido una ciudad que en su propio diseño refuerza las divisiones de clase y socava la formación de cualquier solidaridad comunitaria. La entrega de vivienda agravó las relaciones de clase y en un análisis final, la propia vivienda ha acentuado el conflicto y se ha convertido en uno de los signos más marcados de las diferencias de clases de la ciudad nueva desde el punto de vista material, espacial y simbólico.

(Oliver-Smith 1990: 16-17)

El modelo de toma de decisiones para la construcción de nuevas viviendas en el Perú en gran parte fue determinado por el gobierno central. A una firma de arquitectos de Lima se le otorgó el contrato para el rediseño de la ciudad de Yungay.

Surgió un grave conflicto entre la agencia de reconstrucción del gobierno y los residentes locales respecto a la reubicación de la capital regional. Finalmente, ganaron los residentes y el debate hizo surgir una nueva sensación de propósito y solidaridad entre la comunidad (Oliver Smith 1986b: 51). Los sobrevivientes de Yungay también insistieron en la reubicación en el sitio de la antigua ciudad.

Cuando el gobierno presentó objeciones, los sobrevivientes amenazaron con levantar campamentos sobre las ruinas y el aluvión en presencia de las cámaras de noticias internacionales. De nuevo, a la larga se respetaron los deseos de los sobrevivientes.

Durante el largo y penoso proceso de reconstrucción se hizo evidente que había tensiones entre el deseo de cambio y la urgencia de restaurar lo que había sido. A pesar de todas sus limitaciones y peligros, el ambiente predesastre había establecido patrones de vida para los sobrevivientes, había dado una estructura para su subsistencia y era una expresión física de su cultura:

finalmente, ingenieros, arquitectos, planificadores y sociólogos, al asumir su responsabilidad en la reconstrucción, se encuentran frente al hecho de cruzar una línea muy confusa entre la necesidad de continuidad entre una población golpeada y el diseño de una comunidad que va a ser el sostén de un mayor desarrollo de instituciones sociales de mayor equidad y justicia.

(Oliver-Smith 1990: 17-18).

A esto podríamos agregar mayor seguridad.

## SUDÁN 1983-92

La hambruna de los años 1983 a 1985 cobró la vida de unas 100.000 personas en el Sudán, principalmente en las regiones de Darfur, Kordofan y el Mar Rojo. La mortalidad fue muy variable espacialmente y entre grupos, aunque en general el norte más árido sufrió la mayor proporción de muertes. Esto ocurrió así en áreas que confiaban mucho en medios de subsistencia que dependían de la lluvia, en especial los cultivadores de mijo y sorgo y los criadores de ganado.

Los grupos que más sufrieron fueron la población desplazada que emigró a campos y luego regresó a casa, pastores con pequeños rebaños y agricultores sedentarios que carecían de alimentos substanciales. Quienes tenían acceso a ingresos no tan dependientes de la lluvia (por ejemplo, los tejidos, el corte de leña o empleo urbano) quedaron menos afectados (de Waal y Amin 1986). El ganado también murió en grandes cantidades (a veces hasta el 70% y 80% al norte de Darfur).

¿Dónde empieza una historia de hambruna? El punto en el cual definitivamente no empieza es la activación provocada por la ocurrencia de un fenómeno natural, en este caso una sequía. Se echó la culpa a varias causas de fondo y a presiones a largo plazo (ver capítulo 4). Dos fueron fundamentales y consistieron en la menor capacidad de los individuos, hogares y familias para abastecerse y la reducida capacidad y voluntad del Estado sudanés para evitar la hambruna y ofrecer ayuda de emergencia oportuna cuando se pronosticaron severos déficits de alimentos.

La primera causa de fondo implica varios factores complejos e interrelacionados analizados por de Waal (1989b). La abrumadora y obvia sequía en el Sudán fue un activador inmediato de la hambruna. La sequía había sido perseverante durante más de una década. La comparación de las isoyetas ("curvas" de precipitaciones) de 1976 con las de 1985 muestra que el patrón de lluvias se dirigió hacia el sur en unos 100 kilómetros.

La capacidad de algunos grupos para mantener sus medios de subsistencia y fuentes de alimentos también parece haberse reducido debido a la degradación ambiental en la región. Exactamente cómo puede relacionarse esto con una disminución a largo plazo de las lluvias, es incierto y controversial. Las cosechas de alimentos habían venido disminuyendo y algunos consideran que esto se debe en parte a la biodegradación. Pero claro que hay muchas otras causas posibles, incluso las menores precipitaciones<sup>2</sup>

El problema crucial consiste en entender las características de los diferentes grupos de personas y sus vulnerabilidades frente a una combinación de factores que cambiaron sus oportunidades de subsistencia al mismo tiempo. De estos factores, las menores lluvias fue sólo uno. Aunque sería tonto pensar en que la población de esta región pudiera sobrevivir varios años de sequía sin algún impacto en su bienestar, ellos están acostumbrados a severas fluctuaciones y variaciones de las lluvias. Pero otros factores afectaron su capacidad para mitigar el impacto de la sequía, impidieron el uso de algunos mecanismos convencionales para sobrevivir y aumentaron el número de personas y ganados en competencia por los mismos recursos limitados.

La población de Darfur entiende bien cómo la sequía y la falta de cosechas alimentadas por la lluvia han obligado a la población a talar árboles para leña como un último recurso de obtener ingresos (de Waal 1989b). Igualmente, los síntomas clásicos de la erosión del suelo no son difíciles de descubrir y se reconocen como "violaciones del paisaje rural" o "cosas en sitios equivocados", entre la población local (de Waal 1989b).

Ese deterioro localizado pero probablemente significativo de tierra cultivable alimentada por la lluvia sin duda ha sido acarreado por concentraciones sin precedentes de personas que se han formado como resultado de refugiados de la guerra en Chad y desertificación en el norte. Los pastores han perdido ganado ante las continuas sequías y se han vuelto sedentarios que compiten por tierra con los agricultores existentes. Los periodos de barbecho se han reducido y el cultivo se ha extendido hasta suelos más frágiles.

El aumento de la población natural entre los humanos y el ganado también ha sido rápido. Estos factores entrelazados -sequía, cierta biodegradación, mayores concentraciones de población compitiendo por tierra limitada y menor producción de ganado y grano- todo ha servido para socavar la capacidad de la población para autoabastecerse.

Darfur y otros distritos en Sudán occidental permanecieron relativamente aislados de los mercados nacionales de grano. Sin embargo, el oeste había sido integrado a otros mercados de cultivos comerciales, sobre todo cacahuetes y ajonjolí y el comercio de vieja tradición de la goma arábiga. Estas cosechas suministraron otros ingresos para algunos agricultores durante las décadas del 60 y del 70. Pero en la sequía de los años 80, una avería de las comunicaciones ferroviarias (debido a una lucha entre el gobierno y los sindicatos de los ferrocarriles) obligó a la región a retirarse del mercado con la consiguiente caída de los ingresos para algunos grupos.

Hasta ahora, este relato atribuye la hambruna que golpeó a la población del oeste del Sudán a una disminución a largo plazo de la disponibilidad de alimentos, acentuada y llevada a niveles agudos por las repetidas faltas de lluvias. Es innegable que estos factores forman una parte crucial de la explicación. Pero tienen que verse dentro del contexto de los demás factores que trastornaron la capacidad de la población para afrontar esa situación. Por otra parte, el hecho de no autoabastecerse en alimentos no es una causa suficiente ni necesaria de la hambruna. La explicación también tiene que mirar el papel del Estado y los problemas más detallados del acceso de la población a diferentes ocupaciones, su localización, etnicidad y el género.

Después de la independencia, el Estado llegó a tener menos capacidad y voluntad de mantener las políticas de prevención de la hambruna que habían operado razonablemente bien en los años coloniales.<sup>3</sup> Luego, a partir de 1978, la mala administración, la corrupción y la crisis económica a una escala masiva llegaron a ser la norma. La deuda externa ascendió en forma alarmante, llegando a US\$9 billones en 1985, y las exportaciones llegaron casi a cero. La propia corrupción llegó a reconocerse como "el quinto factor de producción" (Kameir y Karsany 1985, analizado en de Waal 1989b). Durante 1983-5, la disponibilidad de alimentos en muchas partes del Sudán se convirtió en un problema agudo. Ni la presencia de muchos miles de inmigrantes al

oeste del Sudán y en los campos cercanos a Jartúm ni la presión del gobierno regional en Darfur, fueron suficientes para persuadir al gobierno central a fin de prepararse para la crisis que se venía.

Incluso después de las desastrosas lluvias torrenciales de 1984, el gobierno se abstuvo de declarar una hambruna nacional, por razones similares de prestigio nacional como lo hizo el gobierno etíope en una época similar. Dentro de áreas irrigadas controladas por el Estado, fue posible convertir las cosechas que no producían alimentos en producción de sorgo. Sin embargo, la transferencia de granos de la región oriental que producía excedentes fue impedida por intereses comerciales. De igual manera, Shepherd dice (1988:61) que el gobierno estaba ansioso por mantener la exportación de sorgo para ayudar a Sudán en su deteriorada balanza comercial después de 1978.<sup>4</sup>

Los intereses económicos de comerciantes y terratenientes eran fomentados por el Estado, contra los intereses de la población vulnerable a la hambruna. La distribución de grano hacia el oeste quedó obstaculizada por la inadecuada provisión de mano de obra e incapacidad gerencial de la Administración nacional de ayuda alimenticia (FANA). De igual modo, los ferrocarriles habían dejado de funcionar, el personal estuvo en huelga durante periodos cruciales de escasez de alimentos y el contrato para transportar la ayuda alimenticia se le había dado a un voraz contratista privado. Las carreteras estaban deterioradas a tal punto que el viaje de Jartúm a las regiones occidentales podía requerir más de cinco días. Las agencias de ayuda internacional fueron alertadas demasiado tarde y la mayoría respondió con demasiada lentitud.

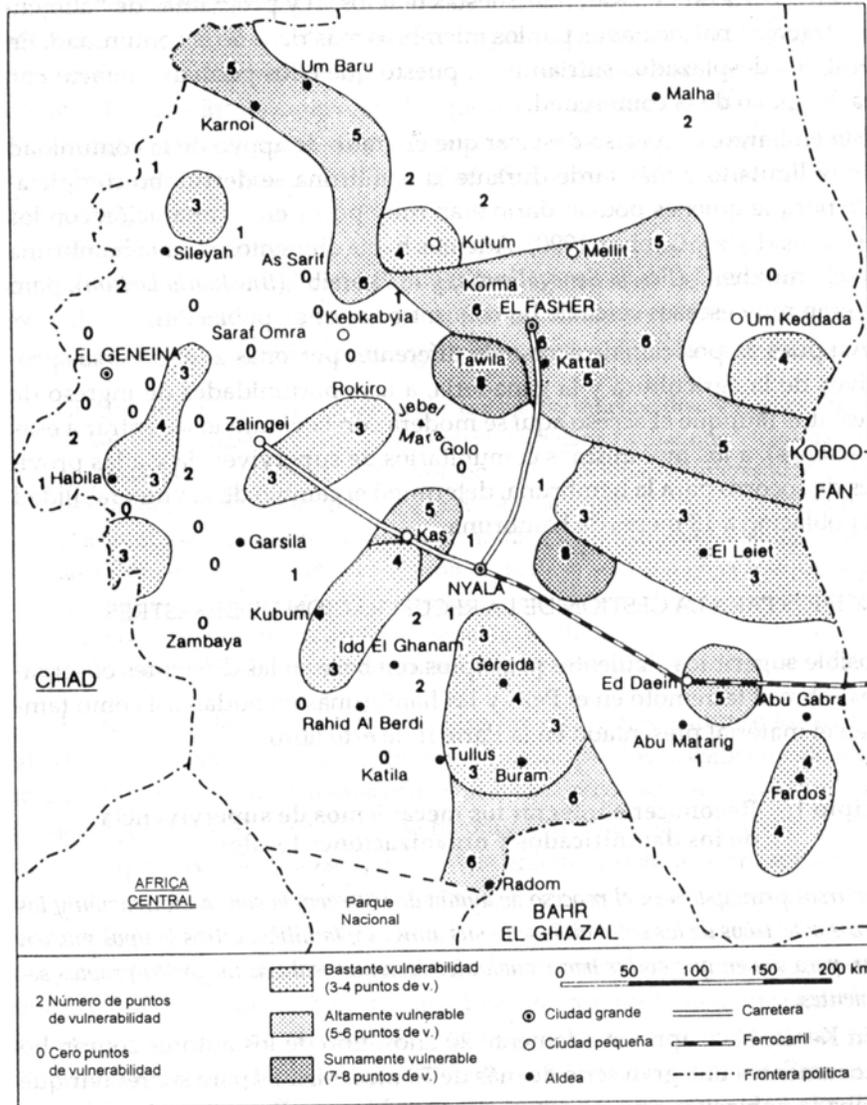
Dentro de Sudán occidental surgieron distintos patrones de hambruna. Un esfuerzo por hacer un mapa del tiempo de supervivencia de la población (denominado en el estudio vulnerabilidad a la hambruna) fue realizado por Oxfam y UNICEF (modificado por Ibrahim 1991: 191-2). La figura 9.1 muestra la distribución y grado de tiempo de supervivencia (vulnerabilidad) en Darfur entre marzo y abril de 1986.

El método consistía en asignar puntos (sobre la base de áreas del concejo municipal, no por individuo o por hogar) que indicaban el tiempo de supervivencia sin alimento extra y los puntos más altos indicaban bajos tiempos de supervivencia, altos niveles de mala nutrición, falta de acopios de alimentos o animales y altos precios para el mijo. El mapa muestra un cinturón de déficit crónico de alimento que va del noroeste hasta el sureste pasando por El Fasher. Esta era un área de densidad de población muy alta debido al influjo de los refugiados provenientes del resaca norte.

Evidentemente, hay otros factores implícitos, en especial cuando la población tenía acceso a otras oportunidades de ingreso que no dependían directamente de la lluvia. Pero la gran mayoría de la población dependía de ingresos provenientes de la agricultura alimentada por la lluvia y el ganado. Como la sequía fue tan absoluta para 1983-84, la producción de grano fue insignificante al norte de Darfur. La producción más al sur en mejores suelos y con mayores lluvias pudo satisfacer el 90% de las necesidades de la población en 1983 pero menos del 60% en 1984. Quienes pudieron almacenar grano desde 1982 y de otras cosechas que hubo en 1983 y 1984, es evidente que sufrieron menos. Hubo un movimiento general entre agricultores y

pastores hacia oportunidades de ingreso de bajo estatus (trabajo agrícola asalariado, carbón de leña, recolección de leña y alfarería).

**Figura 9.1** Distribución y grado de vulnerabilidad en Darfur después del desastre de la hambruna en 1985-6



**Fuente:** Ibrahim (1991: 193), según Oxfam

Estas ocupaciones tenían que desempeñarse cerca de los clientes quienes casi siempre vivían en ciudades. Mucha población desamparada se había trasladado a ciudades más pequeñas y regionales para desempeñar estos oficios. Sin embargo, según la forma clásica de deterioros progresivos en los derechos, los ingresos disponibles para la compra de estos bienes y servicios también se habían agotado (Cater 1986). Aquellos suficientemente afortunados para estar en empleos del gobierno

tenían que causar disturbios para persuadir al gobierno a fin de que suministrara sorgo subsidiado.

Otros desembolsos de grano, cuando finalmente llegó en julio de 1985, se destinaron principalmente a aquellos que se habían establecido cerca de las ciudades y muy poco alcanzó para los pastores.

Otro aspecto de acceso a recursos era la capacidad de movilizar sistemas de apoyo comunitario y mecanismos (antiguos) para sobrevivir (ver capítulo 3). Existían varios medios de transferir recursos en épocas de escasez de alimentos, como el "Zakat" y "Karama" (fiestas religiosas) y programas de "alimento-por-trabajo" patrocinados por los miembros más ricos de la comunidad. En general, los desplazados sufrían más, puesto que ellos perdían contacto con redes de apoyo de la comunidad.

Sin embargo, es preciso destacar que el grado de apoyo de la comunidad era muy limitado y más tarde durante la hambruna se derrumbó completamente porque quienes podían darlo eran muy pocos en comparación con los necesitados (Pyle y Gabbar 1990). Además había alimentos para la hambruna como el "mukheit" (*Boscia Senegaliensis*) y el "koreib" (*Brachiaria laetum*), pero estos eran muy escasos cerca de las concentraciones de población.

Así pues, la posición de acceso de diferentes personas a los recursos productivos de la agricultura y la ganadería, a las oportunidades de ingreso de bajo estatus (aunque el acceso aquí se modera con la voluntad de entrar a esas ocupaciones), a los mecanismos comunitarios de supervivencia y a las provisiones de socorro para la hambruna, determinó el cambio de la vulnerabilidad de la población a 18 meses de hambruna.

## PRINCIPIOS PARA LA GESTIÓN DE LA RECUPERACIÓN DE DESASTRES

Es posible sugerir los siguientes principios con base en las diferentes observaciones sobre el terremoto en el Perú y las hambrunas en Sudán así como también en el material presentado en la Parte II de este libro.

### **Principio 1: Reconocer e integrar los mecanismos de supervivencia de los damnificados y organizaciones locales**

*Los recursos principales en el proceso de ayuda de emergencia son la motivación y los esfuerzos colectivos de los sobrevivientes, sus amigos y familias. Otros grupos pueden ayudar, pero tienen que evitar hacer cualquier cosa que realicen mejor los propios sobrevivientes.*

En Kenia, hace unos 20 años, uno de los autores comprobó con documentos una gran serie de más de 70 mecanismos para sobrevivir que utilizaba la población a fin de sobrevivir a una sequía. Estos iban desde alojar a los niños pequeños en el hogar de un miembro más afortunado de la numerosa familia hasta confiar en ingresos ajenos a la finca y utilizar alimentos silvestres contra la hambruna (Wisner Y Mbithi 1974; Wisner 1978b). Al regresar a esas aldeas en 1990, encontró en su sitio a muchos de estos mecanismos. Pero además, la supervivencia ahora incluía autoayuda de las mujeres del

vecindario y conocimiento muy desarrollado de cómo manejar el sistema de ayuda y socorro. Otros han comentado sobre la riqueza y diversidad de las estrategias de supervivencia de la población y nosotros hemos reseñado esta literatura en el capítulo 3.<sup>5</sup> Es importante recordar que el conocimiento local de supervivencia, en especial en el proceso de recuperación, a veces varía de acuerdo con el sexo (Indra y Buchignani 1992), la edad (Guillette 1992) y clase (Winchester 1986, 1992).

Al hacer un resumen de la forma como los "mecanismos de supervivencia" se relacionan con la vulnerabilidad en situaciones tan diversas como la ex-Unión Soviética y el Africa Subsahara, vale la pena anotar la actitud de los funcionarios de ayuda de emergencia en el terremoto de Armenia en 1988:

grupos de búsqueda y rescate ad hoc trabajaron muchos días y noches, pero no tenían herramientas manuales como picas, palas y hachas que los ayudaran en sus esfuerzos. Además, como casi todos los funcionarios interesados en la respuesta burocrática formal a la emergencia se concentraban en llevar burocracias al lugar, nadie pensó en enviar herramientas manuales a las víctimas; las víctimas no se consideraban como parte de la solución en la búsqueda y rescate; por el contrario, se consideraban como parte del problema: población que necesitaba alimento, agua, alojamiento, etc.

(Informe sobre el reconocimiento del terremoto de Armenia 1989: 153)

En realidad, los desenterrados entre los escombros durante los primeros días fueron rescatados por los sobrevivientes, no por los rescatistas oficiales. La respuesta de los sobrevivientes ofrece una base para más actividades de recuperación, pero con frecuencia no se reconoce su potencial.

El imperativo de valerse del comportamiento existente para sobrevivir va un paso más allá para reforzar los esfuerzos de las organizaciones locales. En Bangladesh después del ciclón de 1991, unas 100 ONG extranjeras y unas 70 del país empezaron a ofrecer ayuda. Pero en general no supieron aprovechar unas 20 ONG que ya estaban trabajando en el área afectada (Sattaur 1991: 23). Este mismo patrón de "inundación" por parte de agencias extranjeras se presentó en el caso del Perú, antes analizado, más de 20 años antes. Pero este no es problema único del Tercer Mundo. Después del terremoto de Loma Prieta en California en 1989, la Cruz Roja y la Administración de emergencia federal (FEMA) se negaron a través de sus funcionarios a incluir organizaciones locales en la planeación posdesastre, aun cuando algunos, como una clínica médica en Watsonville y el Sindicato de agricultores, emprendieron actividades de ayuda de emergencia y recuperación (Laird 1992).

## **Principio 2: Evitar asistencia de socorro arbitraria**

*La escala de la asistencia por lo general no se determina a través de una evaluación de necesidades y daños sino más bien teniendo en cuenta factores arbitrarios tales como número de muertos, coacciones políticas, la época del año, la accesibilidad del área afectada, el grado de exposición a los medios nacionales e internacionales y el consiguiente volumen de efectivo por parte de los donantes.*

La arbitrariedad del socorro internacional es evidente en la situación de Nicaragua, donde, sólo seis semanas antes del terremoto de Armenia en 1988, un severo huracán golpeó la línea costanera del Atlántico (ver capítulo 7). Normalmente, si un desastre de este poder destructor hubiera ocurrido en la región del Caribe, como los huracanes Gilberto y Hugo poco antes, habría habido gran ayuda internacional. Pero la tensión política entre los Estados Unidos y Nicaragua de aquella época indica que los EU utilizaron su influencia entre sus aliados para hacer cumplir un virtual embargo de ayuda. Tal vez esto habría sido muy distinto si hubiera habido estadísticas muy altas de víctimas, cuando el público pudo haber ejercido presiones sobre sus gobiernos para dar asistencia.

No sólo se negó la ayuda, no hubo reconocimiento alguno en la prensa occidental o en las publicaciones académicas sobre la gran evacuación de la población antes de que el huracán golpeará la costa. Al cabo de sólo 72 horas el ejército nicaragüense había podido evacuar más de 300.000 personas de las regiones costaneras peligrosas, tal vez salvando centenares de vidas en el proceso.

Otra forma de arbitrariedad en la ayuda de emergencia que se debe evitar es lo inadecuado de la ayuda material, sin tener en cuenta la fuente.

Dada la considerable experiencia acumulada en los últimos años, no puede haber excusa para el suministro de provisiones alimenticias culturalmente inaceptables, alimentos dañados o contaminados o diseños de refugios que a la larga aumentan la vulnerabilidad. Pero la ayuda inadecuada no ha disminuido. En Bangladesh después del ciclón de 1991, algunas ONG empezaron a utilizar techos de aluminio corrugado. Los habitantes de la localidad se preocuparon porque estos se podrían convertir en mortales objetos voladores con vientos fuertes y porque los techos tradicionales de paja podrían atender la función doble de servir como balsas para salvarse de las inundaciones (Sattaur 1991: 23).

Esto no quiere decir que la ayuda material "apropiada" tenga que ser "tradicional", local o de "baja tecnología". Por ejemplo, los modernos sistemas de purificación de agua son vitales en muchos campos de refugiados o de personas desplazadas. En el caso de Bangladesh que se acaba de mencionar, se importaron 50.000 paquetes de semillas vegetales por parte del Comité Central Menonita para permitir que los agricultores tuvieran una cosecha rápida mientras continuaba el trabajo de reconstruir terraplenes que protegieran del mar la tierra cultivable (Sattaur 1991: 22). Esto probablemente tenía justificación, aunque la semilla era una exótica importación que llegaba por avión.

"Arbitrariedad" no es sólo cuestión de precipitación o ignorancia por parte de los donantes, sino también tiene que ver con quién define los términos de referencia, quién determina cuáles son las "necesidades" principales (Wisner 1988b; Oliver-Smith 1992). Si toda la relación entre donantes y gobiernos y la población durante épocas "normales", se ha caracterizado por extraños que deciden lo que significa "desarrollo" y cuáles son las "necesidades", no debe sorprendernos que durante una crisis persista este control externo.

La oferta de ayuda de emergencia y asistencia para la reconstrucción por parte de grupos externos recibe gran influencia de varios factores arbitrarios tales como la geopolítica, la cobertura de los medios y los intereses comerciales. De modo que es esencial en cuanto sea posible, confiar en recursos nacionales y locales, desarrollados dentro de un plan de preparación bien organizado.

### **Principio 3: Cuidado con la explotación comercial**

*Las firmas comerciales nacionales e internacionales, que a veces trabajan en conveniente sociedad con agencias de socorro, son muy activas en situaciones de reconstrucción. Esas compañías pueden ejercer presiones sobre comunidades locales o incluso gobiernos, y eso puede dar como resultado soluciones inútiles, culturalmente inapropiadas que no regeneran la economía local deteriorada.*

El eslogan para la Exposición de la Asociación de constructores de casas prefabricadas después del terremoto al sur de Italia en 1980, era "El desastre de un hombre es la oportunidad de mercadeo de otro hombre" (anotado por Davis). Y en realidad, después de ese terremoto muchos constructores del norte de Italia cosecharon enormes utilidades, en especial los que producían casas prefabricadas (Chairetakis 1992). En otros desastres, los fabricantes extranjeros han convencido a las agencias donantes o a los funcionarios del gobierno de una u otra manera de que compren elementos que resultaron inapropiados, defectuosos o de calidad inferior.<sup>6</sup>

### **Principio 4: Evitar depender del socorro**

*La asistencia de socorro, si se maneja mal, puede crear expectativas poco realistas y dependencia a largo plazo y, por tanto, puede ser un serio obstáculo para una posterior asistencia de desarrollo.*

Una razón importante para esto es la excesiva ayuda de emergencia que por lo general llega con la asistencia, mientras la reconstrucción, la preparación y la mitigación carecen de recursos. La asistencia en los desastres se debe prestar a la comunidad afectada de tal manera que incremente su confianza en sí misma. Esto se debe hacer permitiendo a la población tomar las decisiones claves sobre su futuro bienestar y participar activamente en cada etapa de su propia recuperación sin ninguna presión paternalista y dominante o interferencia de los grupos de auxilio.

Con mucha frecuencia los sobrevivientes quedan relegados al papel de espectadores pasivos por quienes prestan ayuda, los cuales rápidamente asumen todo el proceso de recuperación. Esta tendencia destructiva se ha observado en una gran cantidad de situaciones que incluyen las secuelas de muchos terremotos, tormentas e inundaciones vistas en la Parte II, así como también desplazamiento a largo plazo de refugiados por la hambruna o la guerra (Harrell-Bond 1986).

Se debe aprovechar toda oportunidad para estimular a la población afectada a que atienda sus propias necesidades. Los trabajadores de la salud, los maestros y los artesanos deben poder emplear sus habilidades y en realidad esos recursos humanos

se han integrado con éxito en programas de socorro y recuperación (Anderson y Woodrow 1989; Maskrey 1989).

Dentro del mismo orden de ideas, los programas de alimento-por-trabajo pueden ser menos degradantes que los prolongados programas de comestibles y ropa de limosna y dar una sensación de que el mundo hecho pedazos se está reconstruyendo físicamente. Cuando se dan ingresos por ese Trabajo, hay un beneficio adicional, pues la población puede utilizar ese dinero para reconstruir y normalizar su vida (capítulo 4). El trigo obsequiado se utilizó en Bangladesh en 1991 para reclutar muchos miles de trabajadores con destino a la reconstrucción de los terraplenes que debían proteger las cosechas contra las inundaciones del mar.

Sin embargo, hay que tener cuidado de evitar el abuso. A comienzos de los años 80, se utilizó el alimento-por-trabajo durante una sequía al noreste del Brasil, pero fue criticado porque las obras de almacenamiento de agua que se estaban haciendo beneficiaban sólo a los terratenientes. Alimento-por-trabajo era como algo caído del cielo para los ricos. En Lesotho, más o menos por la misma época uno de los autores visitó un tanque de agua de una aldea esmeradamente excavado a mano por mujeres que recibían alimento-por-trabajo. Lo que les exigió a las 150 mujeres 18 meses, hubiera requerido sólo un buldozer por unos cuantos días, y las mujeres sabían y se resentían por eso. La apariencia y realidad del "trabajo inventado" también se debe evitar.

#### **Principio 5: Descentralizar la toma de decisiones cuando sea posible**

*Después de un desastre grave la toma de decisiones tiende a ser un proceso centralizado, tal vez debido a la presión de los medios o al inevitable alto perfil político de esos eventos. Los oficiales locales, que tal vez están acostumbrados a hacer planes locales junto con sus ciudadanos, fácilmente podrían ignorarse y las consecuencias ser negativas.*

Este no es simplemente un problema de lograr el equilibrio correcto entre planes centrales y participación local. Se trata de un proceso de dar facultades, de adecuada asistencia y reconocimiento de las capacidades propias de la población:

debe hacerse una distinción entre la necesidad de planeación centralizada de la preparación y la igual necesidad de implementación descentralizada a nivel local. Los conflictos sectoriales y ministeriales son una amenaza para las políticas efectivas. Si la toma de decisiones a niveles locales se lleva al gobierno central, hay un debilitamiento de la autoridad de los funcionarios locales... la centralización también da como resultado una invasión humana y material del área de fuentes centrales, reduciéndose así las oportunidades de reavivar la economía local o de que los funcionarios locales asuman responsabilidad por sus propias estructuras.

(Aysan y Oliver 1987: 19-20).

#### **Principio 6: Reconocer los desastres como eventos políticos**

*Los desastres graves son inevitablemente eventos políticos importantes a nivel local, nacional e internacional. Con frecuencia se explotan en pro de ganancias políticas a*

*corto plazo que pueden estar en conflicto con la asistencia en el terreno de criterios humanitarios y de desarrollo.*

En algunos casos, la lucha política subsiguiente puede dar como resultado una distribución más equitativa de la ayuda y aun beneficios políticos a largo plazo (y menos vulnerabilidad) para grupos antes menos poderosos. Por ejemplo, después del terremoto de Loma Prieta en 1989, los hispanos ganaron escaños en el concejo de la ciudad y eligieron un alcalde en Watsonville, California (Laird 1992).

Trabajadores de ayuda en desastres han encontrado la tendencia a que las elites locales traten de captar el socorro para sus propios fines:

las consideraciones políticas con frecuencia se colocan por encima de las consideraciones de manejo sano o humanitario del desastre. Los líderes de un país pueden reconocer la respuesta al desastre como una oportunidad de buscar favores servilmente con una circunscripción ofreciendo tratamiento preferencial. Los políticos pueden desviar la ayuda de emergencia hacia otros usos: la sencilla corrupción de desviar asistencia material hacia los bolsillos de personas en el poder o en el peor de los casos, dar apoyo a operaciones militares que reprimen a las víctimas del desastre.

(UNDP 1990b).

### **Principio 7: Reconocer limitaciones pre-desastre**

*La actividad de reconstrucción queda restringida por limitaciones y deficiencias que hay antes del desastre.*

Estas van desde debilidades estructurales en la economía nacional hasta restricciones políticas y administrativas. La industria de la construcción puede depender de elementos importados que el país no puede suplir, sobre todo cuando el desastre le ha costado divisas extranjeras debido al comercio de exportaciones trastornado. Ese trastorno es común: la destrucción de carreteras impidió las exportaciones de café de Guatemala después del terremoto de 1976; una tubería rota impidió al Ecuador la exportación de petróleo durante muchos meses después del terremoto de 1987.

Los presupuestos gubernamentales se pueden extender demasiado debido a guerra civil o desestabilización, como vimos en la Parte II cuando estudiamos la recuperación después de las tormentas costaneras e inundaciones en Mozambique. En la recuperación de la sequía, varios países del Sahel dejaron de estimular la producción de alimentos de pequeños propietarios debido a su compromiso con las economías nacionales dependientes de exportaciones (ganado, cacahuetes, algodón, café, té) y de los minerales (petróleo, uranio, fosfato).

### **Principio 8: Equilibrar reforma y conservación**

*En la planificación de la reconstrucción siempre existe la necesidad de que la reforma introduzca medidas de mitigación así como también cambios sociales, políticos y*

*económicos para reducir la desigualdad y la vulnerabilidad. Pero también hay una necesidad paralela de continuidad con el pasado.*

Cualquier reforma física o social tiene que estar finamente equilibrada con la conservación de elementos familiares de su sociedad antes del desastre y su situación. Koenigsberg observaba:

el periodo inmediato posdesastre da al planificador dos ventajas únicas: (a) Los sobrevivientes están listos para aceptar el cambio; (b) El público está listo a suministrar fondos... Por el contrario hay grandes fuerzas contra el cambio: (a) la población atemorizada y aún más, las autoridades atemorizadas tienen cautela con el cambio. La reforma necesita valor. (b) Las condiciones pre-desastre, por malas que sean, a las víctimas les parecen color de rosa.

(Citado en Davis 1978: 66).

Oliver-Smith (1986b) descubrió una interacción similar entre reforma y nostalgia en el Perú durante la reconstrucción después del terremoto de 1970.

### **Principio 9: Evitar reconstruir la injusticia**

*La ayuda de emergencia y la reconstrucción pueden agravar las divisiones y patrones de inequidad dentro de una sociedad. La vulnerabilidad social, económica y política con frecuencia se reconstruyen después de un desastre, reproduciendo así las condiciones para un nuevo desastre.*

Los estudios de casos reales de la Parte II de este libro contenían numerosos ejemplos de lo que se debe evitar. Debido al acceso desigual a los recursos en la reconstrucción, la brecha entre agricultores ricos y pobres en el delta Krishna de la India se aumentó ocho años después del ciclón. En Bangladesh, los ricos terratenientes tienen más probabilidades de conseguir una nueva tierra cultivable creada por las inundaciones. Kenia, Nigeria, Sudán y otros países africanos ofrecen casos en que la sequía es una oportunidad para que los ricos adquieran más tierra y ganado a costa del pequeño propietario desesperado. Después del terremoto de 1976 en Guatemala, la recuperación oficial amplió la brecha entre el rico y el pobre y el consiguiente resentimiento introdujo un periodo de cruenta represión por parte del ejército y los escuadrones de la muerte (1978-82).

El material de los casos también ha revelado cómo la ayuda de emergencia oficial no se preocupó por la marginalidad de los negros rurales pobres en Carolina del Norte y de los trabajadores hispánicos de la fábrica de conservas en California después del huracán y terremoto respectivamente (Miller y Simile 1992; Laird 1992; Johnson y Schulte 1992). Después del terremoto de 1980 en Campania (sur de Italia) casi todos los US\$1.9 billones de ayuda de la Comunidad Europea y otros 18 países se gastaron con contratistas italianos e industrias del norte, como ocurrió también con los US\$3 billones que el gobierno dio para la reconstrucción de viviendas. El programa de industrialización en los valles afectados agotaron la escasa tierra para la agricultura y contaminó los ríos con los desechos de las fábricas. Las culturas únicas de las aldeas

de la montaña y las ecologías quedaron destruidas, debilitando más el potencial de sobrevivir en futuros desastres. En resumen, se fortalecieron las desigualdades existentes entre el norte y el sur de Italia (Chairtakís 1992).

### **Principio 10: Responsabilidad: el factor clave**

*La clave del éxito o fracaso de la recuperación es el grado hasta el cual los grupos de ayuda se hacen responsables ante los receptores por los servicios que ofrecen.*

Krimgold destacó este elemento hace más de 15 años:

los programas de ayuda de emergencia en los desastres tienen que orientarse fundamentalmente hacia la satisfacción de las necesidades expresadas por las poblaciones de víctimas. Se les deben otorgar derechos y darles opciones en el proceso de ayuda de emergencia. Además, cualquier mecanismo colectivo para la mejora de las actividades de ayuda tiene que basarse en la evaluación y crítica por parte de las víctimas. Tienen que desarrollarse mecanismos que ligen a las agencias donantes con los criterios de los supuestos objetos de su actividad.

(Citado en Davis 1977b: 22)

Vimos en la Parte II que los sobrevivientes con frecuencia tienen que obligar al gobierno a escuchar sus opiniones y deseos. La responsabilidad rara vez es dispensada libremente por los burócratas, quienes están acostumbrados a funcionar de una manera distanciada y jerárquica durante las épocas "normales": es un terreno de lucha por el poder y el control.

### **Principio 11: Reubicación es la peor opción**

*Los planes para reubicar asentamientos completos después de un desastre sobre la base de la mitigación de las amenazas rara vez son convenientes. Esas operaciones son muy costosas y provocan trastorno social y discordias precisamente cuando los sobrevivientes necesitan un ambiente estable que ayude a su recuperación.*

Normalmente esos planes tienen origen en fuentes políticas o intereses de los terratenientes y utilizan el argumento de la amenaza sólo como un pretexto. En la Parte II vimos varios casos de resistencia a esa reubicación, como Ciudad de México después del terremoto de 1985, en Etiopía durante la hambruna de mediados de los 80, en el valle de Rufiji (Mozambique) después de las inundaciones de 1969 y con la destrucción de Yungay, Perú, en 1970. También hay muchas evidencias de las consecuencias serias sociales y sanitarias de los reasentamientos a gran escala (Hansen y Oliver-Smith 1982; Harrell-Bond 1986).

La reubicación de decenas de miles de personas del norte de Etiopía hacia el suroeste durante la hambruna de 1984-5 fue motivada por el deseo del gobierno de debilitar el apoyo para grupos de oposición que luchaban en la Provincia de Tigray. El reasentamiento dio como resultado muchos miles de muertes adicionales debido a enfermedades en las zonas de recepción (Clay, Steingraber y Niggli 1988; Kebede 1992).

**Principio 12: Maximizar la transición del socorro al desarrollo**

*La ayuda de emergencia crea dependencia y por eso es vital que tan pronto como se satisfagan las necesidades de la emergencia haya un retorno hacia el desarrollo.*

Este principio nos lleva de la ayuda inmediata y recuperación posdesastre al próximo capítulo, donde se sostiene que la mitigación -la creación de un ambiente más seguro- tiene que ser parte de "un asunto de costumbre". De igual manera las actividades de socorro y recuperación tienen que superponerse natural y gradualmente con las actividades "normales" de desarrollo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Este principio supone que ha habido actividades "normales" de desarrollo antes del desastre (por ejemplo, proyectos de infraestructura o industriales a gran escala, cuidados primarios de salud, educación y capacitación, extensión agrícola y manejo de recursos). Esta hipótesis podría ser falsa de dos maneras. En primer lugar, pudieron haber muy pocos acontecimientos en el área afectada antes del desastre. Los recortes de presupuestos durante los años 80 y 90 redujeron esas actividades en muchas partes de África y América Latina. En segundo lugar, esas actividades bien pudieron contribuir al desastre. Esto pudo ser cierto cuando la presencia del gobierno se concentró primordialmente en megaproyectos tales como la minería, la hidroeléctrica, silvicultura o desarrollo de irrigación cuyos efectos completos sociales y ambientales no se habían analizado desde el punto de vista de la vulnerabilidad al desastre (ver capítulo 10).

En el estudio del caso del Perú, vimos que la ayuda de emergencia se otorgó de tal manera que los proyectos de desarrollo de autoayuda no fueron posibles durante muchos años después. Esto se debió a que el carácter de la ayuda de emergencia creó dependencia y expectativas poco realistas de ayuda de emergencia material en las áreas afectadas. La población que sufre desastres por lo general desea restablecer su vida tan pronto como sea posible. Ellos no quieren limosnas, sino subsidios o préstamos para reconstruir sus medios de subsistencia. "Queremos trabajo, no ayuda", era el comentario en Bangladesh después del ciclón de 1991 (Sattaur 1991: 21).

La forma como se ayuda en la recuperación debe tener en cuenta las necesidades de medios de subsistencia saludables y sostenibles. Con mucha frecuencia la población del campo queda abandonada cuando se cierran los libros oficiales sobre un desastre. El enfoque opuesto también puede ser peligroso, como por ejemplo, equipar a las familias desplazadas con implementos agrícolas, baldes, semillas, etc., y esperar que esto sea todo lo que ellos necesiten para sobrevivir.

La transición socorro-desarrollo requiere preparación más cuidadosa. Por ejemplo, UNICEF suministró a los que sufrieron la sequía en Mozambique bueyes para arar y sembrar provenientes de la vecina Zimbawe. Ambas cosas eran familiares y convenientes.

En una situación geográfica, económica y social muy diferente, el trabajo de "desarrollo" continuó entre la población pobre del campo en las islas frente a Charleston, Carolina del Norte, mucho después de terminar la "recuperación" oficial del huracán Hugo. Las iglesias en particular se habían preocupado por la existencia en estas islas de una

población marginal económica y políticamente aislada. Las necesidades de vivienda de la población eran grandes aun antes del huracán y la "recuperación" oficial no resolvió sus problemas. El dinero federal de ayuda pagaría por un techo nuevo, pero no para remplazar las antiguas paredes en pésimo estado donde se debía instalar (Miller y Simile 1992).

## RECAPITULACIÓN: DISCUSIÓN DE LOS PRINCIPIOS

Hay una gran lógica que une estos doce principios. Nuestras sugerencias de principios que guíen las políticas de ayuda de emergencia tienen origen empírico y se orientan hacia precondiciones sociales y políticas. La responsabilidad y la voluntad política son los puntos más importantes que conectan todos los principios. Son imperativos en los países donantes así como también en la nación afectada.

### **Educación acerca de la conexión local-global**

Las lecciones de recientes décadas sobre ayuda y reconstrucción han llevado hacia un nuevo espíritu de internacionalismo humanitario que se ha manifestado en la Operación Salvar Sudán y otras operaciones, por ejemplo, en el Kurdistán Iraqui y Somalia. Ya no se supone que la soberanía nacional sea algo supremo en todas las situaciones.

Este cambio de pensamiento tiene un paralelo en el alcance y actividades de educación pública de muchas organizaciones de ayuda y desarrollo en los países industrializados. Los primeros programas fueron lanzados por organizaciones como War on Want de Gran Bretaña, Oxfam America, Food First y grupos pequeños tales como Grassroots International (EU) y organizaciones como IRED en Ginebra, Aktionstelle Dritte Welt en Berlín y Euro-Action Accord. El mensaje era que la justicia económica internacional y las facultades otorgadas localmente eran factores decisivos.

Algunas ONG del norte trabajan hoy sobre la pobreza, la opresión de las minorías y la vulnerabilidad a los desastres simultáneamente en sus países de origen y en el extranjero. La evolución de los conceptos del siglo XIX de "caridad", pasando por la "modernización" de mediados del siglo XX del "ellos por nosotros" y las incómodas coaliciones de fines del siglo XX ha empujado a abrir el camino para una auténtica "solidaridad". Un trabajador de desarrollo del Zaire encuentra un lugar trabajando con la juventud en Manchester, Nueva Hampshire. Los pastores de cabras ofrecen ayuda a sus contrapartes franceses tratando de reducir costos veterinarios. Un agrónomo chileno ofrece liderazgo para la agricultura sostenible en California. Las prostitutas del Zaire se convierten en personas recursivas para los programas internacionales sobre educación del SIDA (Shoepf 1992).

Esos cambios requieren nuevo alcance y mensajes de educación pública por parte de las agencias del norte. Hay cierta evidencia de que esto está sucediendo y el resultado es un grupo de ciudadanos más al tanto de las causas de fondo de los desastres y de las metas de ayuda y recuperación. La presión pública sobre los gobiernos y las corporaciones del norte se pueden aplicar de esta forma limitando los problemas identificados en la anterior lista de principios: ayuda arbitraria y explotación comercial de la ayuda, por ejemplo.

### **Aprender de la población local**

Las ONG del norte también han estado muy activas en los años siguientes a los desastres en el Perú, Pakistán Este y Biafra. La integración de la supervivencia local en la ayuda y recuperación nunca es fácil, especialmente en sistemas jerárquicos donde hay una larga historia de antagonismo entre la ciudad y el campo, el campesino y el patrón, la alta y la baja cultura. La integración del conocimiento popular no es una actividad mecánica, sino que empieza con el respeto por la población involucrada y requiere su confianza. Las ONG del sur también han abierto el camino demostrando respeto y creando confianza.

El fruto de estos esfuerzos ha sido el surgimiento de una nueva estructura de desarrollo basada en el conocimiento popular y la organización local. Este enfoque requiere escuchar auténticamente a la población local (Pradervand 1989) y una conciencia de cómo las relaciones de poder pueden bloquear la participación de los más vulnerables. En realidad, como lo dice Chambrunas (1983), uno debe "poner al último de primero". Al hacerlo así se abre un canal de comunicación entre la población y los trabajadores que ayudan en el desastre que va más allá de la "consulta". La población puede expresar sus necesidades y trabajar junto con los foráneos para vencer obstáculos (Lisk 1985; Wisner 1988b).

En un dominio más especializado este método participativo se ha denominado el enfoque "agricultor primero" (Chambers, Pacey y Thrupp 1989). Los proyectos hidráulicos, el trabajo sanitario, la reforestación, la vivienda, diseño de almacenamiento de granos y muchos otros programas se han beneficiado de los métodos participativos o "investigación/acción", en los cuales los foráneos y la población local son a la vez maestros y alumnos (Wisner, Stea Y Kruks 1991). Se han registrado éxitos en Asia y América Latina (Conroy y Litvinoff 1988; Holloway 1989). En Africa este método del "desarrollo con" la población se ha denominado "la revolución silenciosa" (Cheru 1989; cf. Rau 1991; Kiriro y Juma 1989).

Un ejemplo señala el potencial del control popular del proceso de recuperación. Después de un deslizamiento de tierra, los residentes del vecindario de Nazareno en Caracas (Venezuela) se negaron a pasarse a las lejanas barracas suministradas por el gobierno. En lugar de esto irrumpieron en una escuela y la ocuparon. Ellos exigían tierra y asistencia para construir hogares más seguros. El gobierno convino y un equipo que incluía arquitectos y psicólogos sociales de la Escuela Popular de Arquitectura trabajó con la comunidad (Wisner, Stea y Kruks 1991: 282; Sanchez, Cronik y Wiesenveld 1988).

### **CONCLUSIÓN**

Al pensar por qué se presentan los problemas con tanta frecuencia en ayuda de emergencia y reconstrucción, es importante anotar que así como hay déficits residuales de antes del desastre, muchos de los "actores" involucrados en el proceso de recuperación a largo plazo tienden a ser seres transitorios decididamente a corto plazo. Esto se aplica sobre todo a algunos consultores internacionales y al personal de ciertas agencias que tienden a brotar tan rápido como hongos después de los desastres que atraen la cobertura de los medios.

La repentina aparición de recién llegados a un desastre no se limita a extranjeros sino que también se puede aplicar a funcionarios del gobierno nacional involucrados en ayuda y reconstrucción o a arquitectos, planificadores e ingenieros incluidos en la reconstrucción. En el caso de desastres remotos rurales como el terremoto del Perú, es probable que muchos funcionarios se aventuraran con bastante renuencia desde Lima, la capital. Esos funcionarios por lo general hacen su trabajo, a veces bajo presión, pero no obstante con incomparable confianza y luego con la mayor celeridad se alejan de la escena para otro desastre o tarea administrativa o comisión.

El resultado de ese aislamiento o falta de responsabilidad pública fácilmente puede constituir otro desastre, en el cual los errores pueden afectar adversamente a miles de sobrevivientes que merecen algo mejor de su gobierno, agencias y grupos profesionales. De esta manera, los administradores y profesionales que ofrecen consejos bien intencionados o toman decisiones que crean problemas subsiguientes para la comunidad sobreviviente, tal vez tengan que permanecer ignorantes del impacto de su participación. Sin mecanismos adecuados para informar a los funcionarios o a los directores que toman decisiones sobre el resultado a largo plazo de sus acciones, hay un mínimo aprendizaje del fracaso o incluso del éxito. Así pues, se puede volver a inventar la rueda después de cualquier desastre y el examen superficial de los informes sobre el desastre indica la repetición de fallas, la mayoría de las cuales se pudo haber previsto.

Esto suscita la pregunta sobre si tenemos razón al considerar la experiencia lograda con el terremoto del Perú como una "experiencia formativa" para las agencias y gobiernos que antes anotamos. Si bien algunas de las cosas observadas en el Perú se han repetido con mucha frecuencia, de todas maneras se han aprendido unas lecciones muy importantes. Hoy, 20 años más tarde, cuando reflexionamos sobre la forma como se otorgó la ayuda y se hizo la reconstrucción en el Perú o en otros eventos en 1970, es posible observar signos de verdadero progreso.

Cada día se reconoce más entre los trabajadores que ayudan en los desastres que la planificación de la reconstrucción tiene que empezar reconstruyendo muchas otras cosas distintas a carreteras, muros arruinados y tuberías del acueducto. Tal vez se necesite crear seguridad y confianza. Es preciso formar instituciones, industrias tales como la de la construcción (que puede haber fracasado evidentemente), pueden necesitar mucha rehabilitación y se necesite cambiar patrones injustos de propiedad de la tierra. Se acepta muy bien que muchas de estas "estructuras facilitadoras" se pueden "construir" paralelamente a otra reconstrucción visible y que es indispensable tomar medidas mientras haya la voluntad política de dedicar recursos.

Aun cuando no haya voluntad política por parte de la elite, la unidad de la población que surge en la situación posdesastre, se puede utilizar para exigir reformas. Las organizaciones masivas locales (sindicatos, ligas de agricultores, movimientos femeninos, ligas de consumidores, asociaciones de profesionales como de médicos, enfermeras, arquitectos, abogados) y las organizaciones no gubernamentales (como seculares y eclesiásticas) pueden ser agentes claves para exigir responsabilidad y convertirse en voz del pueblo en el proceso de la recuperación. Ellas también son

importantes para ejercer influencia en cambios económicos y sociales que reduzcan la vulnerabilidad a largo plazo. Este tema lo trataremos en el próximo capítulo.

#### NOTAS

1. Biafra fue el nombre adoptado por Nigeria del sudeste, cuna del pueblo Igbo, al tratar de separarse de la Federación Nigeria. Durante la guerra civil Biafra fue bloqueada por Nigeria y tal vez un millón de personas murió de hambruna. Ver Jacobs (1987).

2. Asociados con las ideas de los cambios climáticos están los pesimistas relatos de la "desertificación", en la cual el margen del desierto avanza muchos kilómetros al año (por ejemplo, Lamprey 1976). Pero hay que indisponerlas contra los críticos (por ejemplo, Bie 1990; Nelson 1988). Sin embargo, es probable que una combinación de sequía y reducción consiguiente de la capa de vegetación junto con una rápida desvegetación (Banco Mundial 1989) hayan contribuido a aumentar la erosión del viento sobre los suelos más frágiles así como a la saturación de aluminio en otros tipos de suelos, entre otros problemas (Huntings 1986; MASDAR 1987).

3. Estos eran similares a los desarrollados en la India con los Códigos de la hambruna, descritos en el capítulo 4.

4. Exportaciones similares de sorgo a la Comunidad Europea para uso como alimento de ganado en 1992 han provocado gran preocupación dados los problemas de hambruna que sigue habiendo en gran parte del país.

5. La inventiva de la población para sobrevivir con las amenazas no se limita al Tercer Mundo rural. Después del derrame de aceite frente a Alaska de la Exxon Valdez, los ciudadanos de la zona costera y de las islas inventaron una serie de nuevas tecnologías como maquinaria para limpiar la playa (Button 1992) y botalones para contener el aceite hechos de "geotextil" tejido, con técnicas conocidas para remendar redes (Mason 1992).

6. Uno de los autores fue invitado a almorzar por el embajador de Gran Bretaña en Nicaragua durante una visita de tres meses después del terremoto de 1972 que devastó la capital Managua. El objetivo del embajador consistía en estimularlo para que apoyara a un contratista británico que producía casas prefabricadas para hospitales, cuando se entrevistara con los funcionarios nicaragüenses. Se sugería que animara al Comité de reconstrucción de Nicaragua a fin de hacer un pedido inmediato para que cuatro hospitales británicos remplazaran los destruidos en el terremoto. Cuando el autor (que es un arquitecto) preguntó si eran resistentes a los impactos del terremoto, el representante comentó: "sólo Dios lo sabe". Después de indicar que él no abogaría por esos productos, le dijo el embajador al autor que su deber era promover el comercio inglés ¿y qué mejor momento para remplazar las pérdidas del terremoto?