

## Los procesos de reconstrucción: reto para las sociedades y para los gobiernos

### El caso de Cinchona

Ing. Vanessa Rosales, Presidenta Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias  
Lic. Luis Fernando Salazar, Viceministro de Vivienda y Asentamientos Humanos

**Abril 12, 2010**

El sismo de Cinchona, el 8 de enero del 2009, puso en evidencia que el país no estaba preparado para abordar procesos de reconstrucción ante situaciones complejas, pero además, que se habían descuidado los elementos para un desarrollo sostenible y seguro, en el escenario de riesgo derivado de las amenazas naturales en Costa Rica. Por ejemplo: construcciones en zonas inseguras, en cercanía de laderas inestables; obras sin diseño o supervisión profesional, construidas sin permisos y al margen de las regulaciones; inexistencia de mecanismos para la transferencia financiera del riesgo, como el aseguramiento, para evitar que el Estado tenga que asumir inversiones en viviendas de interés social, y muchos otros hallazgos.

Aunque la respuesta inmediata a la emergencia fue oportuna y coordinada, y rápidamente se restablecieron los servicios básicos y se inició la atención humanitaria de los afectados, surgió la conclusión de que, a pesar de la promulgación de la Ley Nacional para la Atención de Emergencias y Prevención del Riesgo, Ley No. 8488, marco legal que ha sido calificado por expertos y autoridades a nivel mundial como excelente, ante la carencia de un instrumento que permitiera abordar la prevención como un eje transversal en toda la labor del Estado, un sismo moderado podía causarle al país consecuencias catastróficas.

La reconstrucción luego del sismo de Cinchona ha sido coordinada por una comisión nombrada por el Presidente de la República con ese fin: para abordar los impactos del desastre en las diferentes áreas, incluyendo la vivienda e infraestructura y buscar los mecanismos más expeditos que permitan brindar soluciones en el menor plazo posible, pero asegurándose de no reconstruir la vulnerabilidad. En otras naciones, aún en las más desarrolladas, los procesos de reconstrucción toman años, por su complejidad; en Costa Rica, desde un inicio se proyectó que esta fase podría tomar de 18 a 36 meses.

La reconstrucción en materia de vivienda ante el terremoto de Kobe, Japón, de enero de 1995, se desarrolló en un plazo de cinco años con grandes errores, como por ejemplo enfocarse únicamente en la reposición física de las viviendas perdiendo de vista aspectos sociales y psicológicos como el arraigo, las costumbres, las redes comunitarias, el acceso al trabajo, el derecho a la propiedad y otros. En palabras del famoso arquitecto japonés Osamu Ishiyama, por causa del terremoto de Kobe quedó *“totalmente destruido nuestro respeto por la planificación urbana, y perdida nuestra creencia en la línea del progreso.”* Una autoridad a nivel mundial en economía y finanzas, Michael J. Oakes, escribió en 1998 un artículo evidenciando que tres años después del terremoto, Kobe todavía *“estaba en ruinas”*, con los afectados *“viviendo y trabajando en edificaciones temporales”*.

Ante la magnitud de lo ocurrido en Cinchona, la primera tarea del Estado costarricense en materia de vivienda fue asegurarse de no reconstruir el riesgo, identificando zonas seguras para el desarrollo de proyectos habitacionales. Se hizo un análisis de la zona impactada por el terremoto para localizar terrenos que facilitaran la reubicación de los afectados dentro de ese perímetro, procurando minimizar el desarraigo como lineamiento o política de Estado, y evitar la problemática social y la pérdida de fuentes de empleo.

La valoración de los posibles terrenos para la reconstrucción de viviendas se hizo a partir de los estudios de orto-fotografía contratados por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), lo cual permitió filtrar la oferta inicial de terrenos, de los 42 previamente identificados, a 14. Los resultados de este estudio estuvieron disponibles en mayo del 2009. A continuación se hizo una comprobación de campo con participación de especialistas de las instituciones relacionadas con aspectos urbanísticos, municipales, de servicios, de ordenamiento territorial y de análisis de riesgo, determinándose a finales de junio del 2009 que solo un terreno ubicado en Cariblanco cumple con los requerimientos de seguridad, facilidades para el desarrollo urbanístico, potencial para albergar proyectos productivos y, lo más importante, restablecer las condiciones sociales y productivas que se perdieron.

Mientras tanto, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) trabajó con todas las familias de Cinchona en talleres participativos que permitieron conocer la historia cultural y espacial de la comunidad, generando insumos para la propuesta de diseño del Plan Maestro del reasentamiento, y finalizando con la validación de la propuesta para la intervención socio espacial, en procura de preservar el modelo de comunidad que tenían anteriormente.

El proceso de compra del terreno de Cariblanco fue complejo y tardó dos meses, porque el Estado no tiene margen de negociación y debe pagar lo que se establece en un avalúo del Ministerio de Hacienda. La otra vía para adquirir un terreno es por medio de la expropiación, proceso legal intrincado que puede tardar años, ante la protección constitucional al derecho de la propiedad. Los propietarios de la finca de Cariblanco aceptaron el precio fijado por el Ministerio de Hacienda, y en agosto del 2009 la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) aprobó el Plan de Inversión para la compra del terreno, acción que se materializó pocos días después ante la Notaría del Estado, con recursos del Fondo Nacional de Emergencias.

Para no cometer los errores que han empañado o hecho fracasar procesos similares en otros países, la comisión de reconstrucción ha abordado el caso de Cinchona desde 3 perspectivas: infraestructura, reactivación económica y restauración del tejido social, manteniendo el tema ambiental como eje transversal en todas ellas. Por esta razón, el Ministerio de Salud está liderando un proceso integral enfocado en el ámbito social de este proyecto, coordinando la participación de ministerios, instituciones autónomas, universidades, organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales, para la atención a los aspectos de género, minorías, manejo del duelo, y cohesión social entre los afectados y las comunidades que los reciben. Este trabajo, que ya comienza a mostrar resultados, se está desarrollando a partir del momento en que se adquirió el terreno de Cariblanco, en agosto del 2009.

En esa fecha se inició la intervención del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA), que ofreció donar el anteproyecto de la urbanización. La información que sirvió de base para elaborar ese diseño surgió del proceso participativo que el MIVAH había liderado con el grupo de afectados. El aporte del CFIA, oportuno y muy profesional, consistió en sistematizar esas nociones y convertirlas en un diseño ya ajustado a las características propias del terreno adquirido. El anteproyecto fue presentado a la prensa en diciembre del 2009, y entregado formalmente el 18 de enero de 2010.

Debe entenderse que el grupo de afectados de Cinchona es diferente de los que perdieron su vivienda en otros cantones por causa del terremoto. Cinchona no puede reconstruirse donde estaba. Por ello Nueva Cinchona, como se denomina al reasentamiento, no puede ser un grupo de 93 viviendas similares a las urbanizaciones de interés social que desarrolla el Estado, porque se requiere establecerlo donde ya existen otras dos comunidades: Ujarrás y Cariblanco, por lo que se debe construir un nuevo centro urbano para todas ellas, incorporando elementos comunes de desarrollo urbano futuro, como escuela, CEN, sede policial, áreas comerciales y zonas recreativas.

En forma simultánea y a partir de los datos que el CFIA fue facilitando durante los meses en que produjo el anteproyecto, la CNE trabajó en conjunto con el MIVAH, como Unidad Ejecutora, en la preparación de las especificaciones para contratar los planos completos de la urbanización, indispensables para construir las obras básicas de infraestructura y servicios que hagan habitable el proyecto. El Plan de Inversión para la elaboración de estos planos fue aprobado por la Junta Directiva de la CNE el 27 de enero del 2010.

De forma paralela, la CNE había contratado, también con recursos del Fondo Nacional de Emergencias, los estudios de suelos y de topografía que permitieron garantizar las condiciones adecuadas del terreno que se compró, pero que además facilitaron la elaboración del plano con el diseño geométrico indispensable para la contratación del movimiento de tierras, a partir de la información del anteproyecto donado por el CFIA. Con base en este diseño, el 6 de abril del 2010 la Junta Directiva de la CNE aprobó el Plan de Inversión para la contratación de esta etapa de las obras. También se ha avanzado en el diseño de las mejoras que deben hacerse a la infraestructura existente, particularmente el acueducto, para que pueda brindar el servicio a los nuevos pobladores sin afectar el suministro a las otras comunidades.

Con la definición topográfica precisa del área para la urbanización, la CNE hizo entrega simbólica el 8 de abril de 2010 al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) del resto de la finca, para que lidere el proceso de reactivación económica mediante proyectos productivos adecuados a las características del terreno y a las necesidades, no solo de los afectados de Cinchona, sino de los pobladores de las comunidades receptoras que requieran de este apoyo. El traspaso formal al IDA del resto de finca se materializará en cuanto se tenga la segregación registral del área “no urbanizable”, actividad que se espera culminar en mayo del 2009.

La meta, como se ha reiterado en muchas oportunidades, es entregar a los afectados de Cinchona las viviendas del nuevo asentamiento durante el segundo semestre del 2010. Sin embargo, es imperativo recalcar que el proceso de reconstrucción va mucho más allá de reponer casas. **Quince meses después del terremoto, se ha avanzado en el desarrollo de un modelo de reconstrucción integral** luchando, mediante la excepcionalidad expuesta en la Ley 8488, contra las barreras del exceso de trámites que atrasan cualquier proyecto urbanístico público o privado, pero además salvaguardando el derecho constitucional a la salud, a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en un proyecto integral enfocado al desarrollo sostenible.

En paralelo, al año de ocurrido el sismo más de 15% del total de los afectados por el terremoto ya están viviendo en sus casas nuevas y el resto está incluido en 16 proyectos que cuentan con diferentes niveles de avance y que el Sistema Nacional Financiero para la Vivienda prevé entregar en el transcurso del 2010. La Defensoría de los Habitantes ha sido testigo presencial de todos estos procesos participativos y ha podido constatar la transparencia y compromiso con el que se ha trabajado.

Lo ocurrido en Cinchona fue un recordatorio hacia la necesidad de contar con el instrumento que la Ley 8488 demanda definir, que es el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015. Este Plan, aprobado en octubre del 2009, como culminación de un proceso amplio de consultas, permite articular los esfuerzos de todas las instituciones, el sector privado y la sociedad civil no solo para atender emergencias, sino para contar de manera permanente con presupuestos y planificación para el desarrollo de actividades preventivas y de reconstrucción. El Plan consolida el rol de la CNE en su función de rectoría estratégica, y señala las áreas y tareas específicas que deben abordar los otros actores, públicos y privados, en la gestión del riesgo. Entre las tareas pendientes para hacer operativo este Plan está la necesidad de emprender la revisión y reformas legales indispensables para que cada ente del Estado asuma su responsabilidad, dentro de su ámbito de competencia, de todo lo que se requiere para la verdadera gestión del riesgo, con una visión de sistema articulado y coordinado. Las funciones de la CNE en la atención de las emergencias, como

institución que coordina la tarea de los entes de primera respuesta ante la ocurrencia de una tragedia, debe fortalecerse y extrapolarse hacia la prevención y la reconstrucción.

Las situaciones ocurridas recientemente en Haití y Chile mostraron que la dificultad de brindar una atención oportuna y eficaz radica en la debilidad institucional para recibir y distribuir la abrumadora ayuda internacional que a la fecha continúa llegando. Pero en contraste, los efectos del terremoto en Chile (178 veces más fuerte que el de Haití), ilustran la mejor preparación y el cuidado profesional con el que las edificaciones e infraestructura más nuevas se han construido para controlar el daño y reducir la pérdida de vidas, pero con evidentes carencias en materia de coordinación entre los diferentes actores estatales en el período de atención inmediata y ante la alerta por tsunami.

De estas experiencias extremas Costa Rica tiene que aprender que es necesario estar siempre preparados y que hay que reducir la vulnerabilidad donde no es posible eliminar o controlar la amenaza. Cuando se entreguen las viviendas de Nueva Cinchona, se habrá finalizado una etapa de aprendizaje en materia de procesos de reconstrucción que hay que documentar y fortalecer, implantando los cambios y ajustes jurídicos necesarios en el marco del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Esta será una tarea primordial para el próximo Gobierno.

**Concretar un reto de estas dimensiones en menos de 24 meses representa un hito y un modelo en el ámbito mundial.**

¿Qué sucederá cuando en el futuro ocurra otro terremoto en el país? He ahí la gran pregunta, la cual solo puede responderse si los ciudadanos, las instituciones y el sector privado son conscientes del grado de responsabilidad individual y colectiva que todos tenemos en la prevención y en la preparación para situaciones de emergencia.

## **OTRAS EXPERIENCIAS DE RECONSTRUCCIÓN A NIVEL MUNDIAL**

### **¿Cuánto demoran los procesos de reconstrucción de viviendas después de un terremoto?**

#### **¿Qué tan exitosos son?**

- Trece años después del terremoto de 1968 en el Valle de Belice, al oeste de Sicilia, en Italia, en el que 14 pueblos fueron prácticamente arrasados, la mayoría de las personas todavía vivían en albergues de transición después de haber estado por meses en campamentos. Según lo describe B. Rodeghiero, investigador de la Universidad Politécnica de Cataluña, los afectados por el terremoto fueron excluidos del proceso de toma de decisiones sobre la reconstrucción. Cuando finalmente fueron movilizados a las nuevas poblaciones, se sintieron desorientados y traumatizados ante las novedosas tipologías constructivas que les resultaban ajenas a sus costumbres e idiosincrasia. Como resultado, se fueron distanciando de los asentamientos y algunos hasta abandonaron las nuevas viviendas. Con el paso de los años, los que se quedaron lograron reinventar los espacios para ajustarlos a su cultura y prioridades.
- Dos años después del terremoto de 1989 en Loma Prieta, California, había cientos de familias viviendo en albergues. El Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano del Gobierno de Estados Unidos determinó, en los años 90, que la reposición de viviendas para el segmento de bajo ingreso podía tomar *“entre tres y ocho años después de un terremoto”*. Las causas de esta dificultad y lentitud estriban, según las autoridades estadounidenses, citadas por Margaret R. Greene en 1992,

en la saturación ordinaria que enfrentan los organismos encargados de proveer viviendas, que atienden situaciones de pobreza extrema y que por lo tanto se ven sobrecargados más allá de sus posibilidades cuando ocurre un terremoto, por escasez de oferta de terrenos idóneos para estos desarrollos, y porque los afectados por la emergencia no califican para beneficios ordinarios, entre otros aspectos. Esas instituciones, por lo tanto, *“operan normalmente en modo de crisis, y colapsan cuando sobreviene un terremoto”*.

- Un estudio comparativo a cargo de Jie Ying Wu y Michael K. Lindell, entre la reconstrucción posterior a los terremotos de Northridge, California (1994) y la del terremoto de Chi Chi, Taiwan (1999), mostró que en ambos casos la expedición de permisos para proyectos de reconstrucción de viviendas (no la construcción en sí misma) tardó un promedio de tres años, con un pico de solicitudes de permisos entre los 3 y los 13 meses después del terremoto en Northridge, y entre los 7 y los 11 meses en Chi Chi.
- Un año después del terremoto y tsunami en Java, Indonesia, ocurridos en el 2006, el Fondo para la Reconstrucción reportó la finalización de la construcción de albergues de transición. Para ese momento, un 52% de las viviendas dañadas se habían reconstruido o estaban en proceso, gracias al apoyo de la Unión Europea, el Banco Mundial y muchas organizaciones no gubernamentales, que complementaron los recursos con este fin destinados por el gobierno central de Indonesia. Se consideró que el alcance de la reconstrucción sería exitoso al cubrir con recursos de este Fondo la reconstrucción de un total de 70% de las casas destruidas.
- Dos años después del terremoto del 15 de agosto del 2007, en Perú, los afectados reclamaron al gobierno haber reconstruido menos del 10% de las viviendas que se destruyeron. A los 30 meses, veinte mil personas todavía esperan por un bono de reconstrucción que apenas alcanza para construir unas paredes, ante las alzas de precios de los materiales y de la mano de obra. Un informe de Ground Reports reseña que la falta de soluciones oportunas en materia de vivienda, podría deberse a la lentitud y baja capacidad de gestión de los gobiernos locales, designados para plantear los proyectos específicos.
- El 6 de abril del 2009, un terremoto asoló la ciudad de L'Aquila, Italia. Un año después, muchos de los habitantes reprochan a las autoridades haber dado prioridad a la construcción inmediata de viviendas a un costo muy alto en medio de la nada, desprovistas de infraestructura (transportes, servicios públicos o comercios), en detrimento de la restauración del casco histórico. Se dice que las casas costaron tres veces más de lo previsto, y que la mitad de los más de cien mil afectados no ha podido regresar a sus viviendas. El Cofundador del Comité para la Salvaguardia del Centro Histórico ha manifestado que terminar las viviendas *“es cuestión de ocho meses a dos o tres años”*. El propio Alcalde señala que *“todavía no se ha encontrado una solución definitiva al problema de vivienda”*.