

INTRODUCCION

PREDES ofrece este documento como una contribución a los organismos que trabajan en materia de desastres. Tanto a los que tienen responsabilidad de actuar para prevenir, socorrer e impulsar la recuperación: Defensa Civil, Municipalidades, CORDES, CQOPOP, Comités de Emergencia, etc., como también a otros que voluntariamente brindan apoyo material, técnico, social, etc., (nacionales e internacionales).

En este documento se da orientaciones básicas que pueden servir para actuar con mayor eficacia en la situación de desastre.

Las recomendaciones que aquí se presentan son de carácter general, y pueden aplicarse en diversas situaciones. Sin embargo, cada problema específico requiere soluciones específicas, que deben ser adoptadas en el momento y lugar en que se presentan.

Las recomendaciones se refieren al caso en que se produce un desastre, dejando grupos de población sin casa, enseres, abrigo, alimentos, que es necesario atender.

¿Cómo responder eficazmente para solucionar estos problemas?

Este documento está dirigido fundamentalmente a zonas donde las viviendas han sido afectadas por lluvias, inundaciones, huacicos y marejadas.

Sabemos que con fenómenos de este tipo no sólo pueden ser afectadas las viviendas, sino la producción (agrícola, industrial, etc.), las vías de transporte, los servicios básicos de agua, electricidad, etc. A pesar de ello, hemos considerado más urgente atender los problemas más inmediatos, la vivienda y la alimentación. Ambos, son problemas de supervivencia en cuya solución tienen responsabilidad la misma población y los gobiernos locales.

En próximos manuales desarrollaremos orientaciones técnicas para afrontar otros problemas también importantes.

Esperamos que nuestro aporte sea aprovechado y estaríamos muy satisfechos de recibir comentarios y críticas para mejorar este documento.

LA EMERGENCIA

La etapa de emergencia es el período en que el peligro (en este caso un "fenómeno natural") está en plena vigencia. Así, por ejemplo, la zona norte del Perú estuvo en emergencia durante varios meses mientras las lluvias e inundaciones seguían produciéndose. (*)

Cuando el fenómeno natural está en acción, continúa afectando a la población, a las viviendas y a la agricultura de manera directa. Durante este período hay actividades extraordinarias que prioritariamente deben realizarse:

- a. Alejar y/o proteger a la población del peligro.
- b. Aprovisionar de alimentos, ropa, menaje, etc.
- c. Proveer de abrigo y techo.
- d. Atender la salud:
 - afectada directamente : lesionados, heridos y enfermos.
 - afectada indirectamente : epidemias, enfermedades gastrointestinales, de la piel, respiratorias, anemias, etc.

Estas actividades son propias de una situación de emergencia, por tanto, excepcionales y enteramente provisionales. Su finalidad es salvar a la población y mantenerla con vida, tratando en lo posible de mitigar el daño personal y sobre sus bienes. En otras circunstancias, la ayuda que los no afectados brindan a la población damnificada es necesariamente de asistencia. Y no puede ser de otro modo, si se reconoce la imposibilidad física de los damnificados de producir sus propios bienes o adquirirlos, y la extrema vulnerabilidad en la que se encuentran. Negar esa ayuda inmediata, provisional y vital, aduciendo cualquier explicación, es humanamente imposible.

(*) Para los fines del presente trabajo esta definición es suficiente. Advertimos, sin embargo, que se puede considerar como "etapa de emergencia" también al período previo a un evento peligroso cuando se tiene evidencia que su acontecimiento es inminente, en cuyo caso las acciones de ayuda son diferentes. También la situación de emergencia tiene otra connotación de carácter legal. Así por ejemplo, el Estado puede declarar "en emergencia" a una determinada zona durante un determinado tiempo, que incluso puede ir más allá de la vigencia del evento peligroso. La emergencia que el Estado declara algunas veces puede obedecer a razones distintas que un desastre natural. También podría suceder que existiendo una situación de emergencia no sea reconocida ni declarada oficialmente.

Si bien la recuperación se inicia apenas el evento peligroso desaparece, sin embargo, eso no significa que la emergencia termine. Esta última no tiene un límite preciso de finalización. Hay determinado tipo de ayuda que debe otorgarse incluso durante la recuperación. Por ejemplo, la entrega de alimentos y el cuidado de la salud deben continuar mientras se avanza en la reconstrucción, se reactiva la producción y cada persona re encuentra o restablece su vinculación con el aparato productivo como trabajador.

Criterios para asistir a la población durante la etapa de emergencia

Durante este período se debe apoyar las acciones de salvataje de la población prioritariamente y de los bienes de primera necesidad y los productivos. La vida humana y el interés colectivo tienen más que nunca el máximo valor.

1. Las medidas que se adoptan en la emergencia deben permitir iniciar cuanto antes la recuperación y no retardarla ni obstaculizarla.

Se debe recordar que la ayuda de emergencia que se otorga es provisional y no definitiva. El tipo de aporte y el monto deben ser pensados en esos términos. No tenerlo en cuenta puede provocar daño a la población que se pretende ayudar.

- a. Refugios temporales.- Al designar áreas de refugio temporal para la población que quedó sin casa, debe considerarse lugares más o menos acondicionados temporalmente que respondan a las necesidades objetivas y subjetivas de la gente. A este respecto, las experiencias de otros desastres indican que apenas ocurrido el desastre la población adopta las siguientes actitudes

- * En primer lugar, cada familia trata de mantenerse sobre los escombros de la vivienda devastada, con la esperanza de rescatar algo, cuidar las cosas que les queda o defender su posesión del terreno (sobretudo si no tiene título de propiedad) para iniciar la reconstrucción.
- * En segundo lugar, suelen ubicarse en las áreas libres contiguas o más cercanas a su vivienda.
- * Acuden a alojarse a casa de familiares o amigos.

* Finalmente, sólo cuando estas otras alternativas están cerradas, acuden a los lugares de refugio temporal designadas por las autoridades, a veces en forma coactiva. Las razones de dicho comportamiento son obvias. Por lo general, las áreas de refugio temporal que las autoridades señalan son muy alejadas, inhabitables o se designan a destiempo cuando ya la población tomó sus decisiones.

- b. Viviendas.- La entrega de viviendas (como carpas, módulos, "igloos" y otras prefabricadas) ha sido en ciertos casos contraproducente. El comportamiento de la población respecto a la ayuda que reciben está determinado por la situación en que se hallaba antes de producirse el desastre y por los efectos de éste. La población que anteriormente vivía en condiciones precarias, al recibir este tipo de viviendas puede considerarse beneficiada y no aspirar a más.

Algunas viviendas provisionales de larga duración, donadas a los damnificados en ciertos lugares, se han convertido en definitivas con el tiempo y han hecho olvidar a estas familias la necesidad de construir su nueva vivienda definitiva.

- c. Dotación de alimentos.- La consecución del alimento a través del trabajo es algo que caracteriza al hombre, lo dignifica y le impulsa a su desarrollo personal y comunal. El reparto de alimentos debe contemplar este factor. La participación de la población debe ser alentada, tanto en salvataje, así como en la consecución (búsqueda, adquisición, distribución, etc.) de los bienes, en el acondicionamiento provisional de las viviendas, terrenos, canalizaciones, puentes, etc. La población también debe participar en la planificación de la reconstrucción, a través de las discusiones de grupos o asambleas, integrando a los más destacados a ciertas comisiones. Se debe propiciar reuniones de capacitación con técnicos para resolver problemas concretos como en qué terrenos se debe construir, cómo construir, con qué recursos, de dónde provendrán, en qué plazos, etc., cómo rehabilitar las tierras de cultivo, qué cultivar, cómo, etc. Todas estas son labores en que la población debe ser enrolada de manera organizada y que permitan a las familias ganar los bienes alimenticios y otros.

Lamentablemente, ha habido casos en otros desastres en que la én trega de una dosis (o sobredosis) de racionamiento por parte de los organismos de ayuda, contribuyó a sumir en la desidia a la población en edad productiva, impidiendo que ésta se sume a las labores de reconstrucción (jóvenes y a veces familias enteras pa saron los días en sus carpas dedicados a los juegos de azar).

Las experiencias acumuladas de ayuda alimenticia han ido perfilando progresivamente una modalidad que siendo práctica es más eficaz en términos sociales y de satisfacción vital.

A este respecto la organización y funcionamiento de las ollas co munes o "comedores populares bien conducida, constituye una bue na alternativa :

- * Permite que la ayuda material en alimentos sea destinada a alimentar a los damnificados y no destinada a negociados; a la venta o permuta y especulación.
- * Permite centralización de insumos o bienes alimenticios y una distribución planificada.
- * Permite homogenización de la ración alimenticia.
- * Permite socialización del consumo.

Esta alternativa debe ser impulsada y asumida por la población misma de manera organizada. Permite fiscalización de los recursos.

2. Los recursos que se utilizan para atender la emergencia, en lo posible deben ser locales.

Esto es válido tanto para materiales que se usan en viviendas provisionales como en el caso de alimentos. Algunas veces la llegada de enormes cantidades de productos foráneos deprime completamente la producción local o nacional y a la vez distorsiona el consumo.

Los recursos externos deben suplir la incapacidad de la producción interna o la imposibilidad de movilizar o trasladar esos recursos. En todo caso sirven provisionalmente por la urgencia y permiten regular los precios, que por la escasez subirían demasiado.

Es necesario incentivar la producción y acumulación local existente, así como apoyar la generación de nuevas actividades económicas en la zona.

Los productos importados distorsionan el tipo de consumo y son incompatibles con el tipo de cultura de la región. A su vez se corre el riesgo de que sean mal usados, rechazados o no destinados a los fines para los que se entregaron. Sobre esto último también hay experiencias acumuladas.

3. El tipo de ayuda debe responder a las necesidades de la gente y no de las agencias de ayuda.

Las necesidades de la población, si bien son objetivas y en número bastante reducido, tratándose de una emergencia, sin embargo, tienen también componentes de subjetividad y son variables en su forma de satisfacción.

El tipo de alimentos, vestido, vivienda, que se otorgan deben ser adecuados según el medio cultural. No se debe pretender estandarizar consumos ni imponer costumbres que se supone son más desarrolladas.

Sí se recomienda en lo posible no introducir productos importados que no se puedan producir en la región es porque esto crea dependencia. Sin embargo, la adopción de nuevas técnicas para producir y el tomar conocimientos sobre la existencia de otros productos posibles de cultivar, de los cuales no se tenía idea antes del desastre, es muy positivo. En este caso la innovación reduce su dependencia y les hace más libres.

En la práctica el tipo de ayuda que las agencias están en posibilidades de otorgar es bastante rígido. Sin embargo, tomando en cuenta el criterio esbozado, deberá tenerse a flexibilizar para responder más acertadamente a las necesidades de la población.

La etapa de emergencia debe durar lo menos posible. La desaparición del fenómeno natural que es la causa activa, marca el fin de la emergencia y se debe iniciar de inmediato la recuperación.

LA RECUPERACION

Se refiere al restablecimiento en forma permanente de las relaciones sociales y económicas de la población afectada y de la estructura física necesaria para la viabilización de estas relaciones. Supone la creación de nuevas condiciones de seguridad y no volver a las condiciones anteriores de vulnerabilidad.

Criterios básicos

Toda la experiencia nos muestra que la recuperación depende de tres elementos fundamentales .:

1. La capacidad de la población para tomar decisiones e implementar acciones autónomamente. Esa capacidad depende del grado de organización que tiene, en el ámbito económico, social, cultural y político.
2. La posibilidad de acceso de las personas, las organizaciones y las comunidades locales a los recursos esenciales, tales como terreno, materiales, tecnología apropiada, etc.
3. Un marco normativo adecuado, que permita y no impida los dos elementos anteriores.

Lineamientos

Tomando como base los criterios, se debería seguir los siguientes lineamientos

1. La reconstrucción, será obra de la misma población a través de la construcción autoadministrada de vivienda (llamada también autoconstrucción). Las acciones del gobierno central y sus dependencias deben limitarse al reestablecimiento de elementos como infraestructura básica y redes de transporte, las cuales están fuera del ámbito de acción de la población. Las necesidades en términos de vivienda son variadas y locales, por tanto requieren soluciones de igual dimensión. La construcción de vivienda por parte de agencias del Estado solamente sirve para duplicar y dispersar esfuerzos y dar alternativas que no corresponden a las necesidades reales. La construcción de vivienda por parte de la industria de la construcción, también es

muy perjudicial dado que éstas generalmente construyen conjuntos habitacionales de tipo estándar en corto plazo.

- * Acaparan y disponen de grandes cantidades de materiales que en situaciones de escasez (e incluso normales) dejan privados de éstos a las familias de precarios recursos.
- * Hacen casas que son estandarizadas y que pueden satisfacer de manera inmediata la urgente necesidad de vivienda pero que por ser estructuras rígidas no constituyen la base a partir de la cual se pueda continuar la construcción de una casa adecuada a las necesidades subjetivas, cambiantes y de mediano o largo plazo de cada familia.
- * Las casas fabricadas por la industria son caras puesto que incorporan en el precio los costos de administración y otros que no existen si se trabaja por el sistema de construcción progresiva autoadministrada. Siendo caras, sólo están al alcance de la población que cumple los requisitos económicos exigibles y supone ingresos estables para efectuar pagos regulares.
- * El sistema industrial no sabe hacer uso de los materiales propios de cada zona y no aprovecha los recursos locales. Utiliza materiales preconcebidos como nobles y que se importan desde afuera de la localidad.
- * Este sistema no hace uso extensivo de la mano de obra abundante existente. No da trabajo sino a unos pocos.
- * Finalmente, utiliza los recursos financieros donados o prestados por el gobierno (por la población o agencias extranjeras) para su propia acumulación. No se debe permitir traficar ni enriquecerse con los desastres.

La industria de la construcción debe participar en obras públicas (de responsabilidad pública) de uso colectivo para las cuales tanto las maquinarias como la tecnología avanzada son imprescindibles.

2. La recuperación no se inicia por lo general cuando alguien lo decide oficialmente. La misma población suele iniciar de manera espontánea y a veces equivocada las primeras acciones de reconstrucción. Por

tanto si la planificación de la recuperación no se adelanta, ésta resulta obsoleta.

3. La recuperación es una oportunidad única para mejorar la estructura urbana, incrementando la seguridad y reduciendo la vulnerabilidad frente a desastres futuros. Hay que aprovecharla, para introducir innovaciones, como por ejemplo nuevas técnicas de construcción. Si pasa la oportunidad, nuevamente se producirán las condiciones de vulnerabilidad.
4. Los planes de recuperación, la ayuda externa y las soluciones implementadas tienen que respetar las necesidades de la población damnificada y sus relaciones sociales y económicas. De lo contrario se puede provocar un desastre por salvar otro. Los sistemas integrales de vivienda importada y las reubicaciones en zonas alejadas de los centros de trabajo, son dos ejemplos de "soluciones" que ignoran las necesidades y los recursos locales y empeoran más que mejoran la situación. Solamente se debe traer de afuera los recursos que son estrictamente necesarios y que no están disponibles dentro de la zona misma.

Responsabilidades de los Organismos

1. El restablecimiento de las actividades productivas, la rehabilitación de las redes de transporte, la rehabilitación de redes primarias de servicios básicos, son tareas que corresponden a las dependencias públicas que operan en la zona afectada (Corporaciones de Desarrollo, etc.).
2. La planificación y planeamiento de las áreas afectadas, la habilitación y saneamiento físico-legal de terrenos corresponde a los gobiernos municipales.
3. La reparación, rehabilitación y construcción de vivienda y equipamiento local corresponde a la población misma y sus organizaciones. Por tanto, el papel de los centros de promoción y desarrollo y de las agencias de ayuda que intervengan en las zonas afectadas tienen que ser el de fortalecer las organizaciones locales existentes, darles la orientación y los lineamientos necesarios para poder identificar sus necesidades y plantear alternativas de acción, darles la co-

pacitación técnica para poder realizar la recuperación eficientemente y los recursos indispensables para poder llevarla a cabo. El ámbito de acción correcta de los centros y de las agencias de ayuda es de apoyo a las poblaciones, a sus organizaciones y a los gobiernos municipales.

Recomendaciones Específicas

Los centros que operan en las zonas afectadas, en coordinación con las agencias de ayuda y, por supuesto, con las organizaciones locales y municipalidades, deben avanzar de manera inmediata en las siguientes acciones

1. Diagnóstico de la Situación Actual

- * Areas inundadas
- * Viviendas destruidas
- * Viviendas con daños serios que habría que demoler
- * Viviendas con daños leves que se podría rehabilitar.
- * Censo de damnificados
- * Ubicación y situación actual de los damnificados.

2. Diagnóstico de la vulnerabilidad existente y futura

- * Identificación de zonas que han sido inundadas
- * Identificación de zonas que son inundables
- * Identificación de cauces de ríos y huacos
- * Identificación de zonas vulnerables a marejadas.

3. Diagnóstico del Potencial para la Recuperación

- * Identificación de todos los posibles terrenos utilizables para la recuperación
- * Estudio socio-económico de la población y sus actividades existentes y potenciales.
- * Análisis y selección de terrenos en base a los siguientes criterios :

- a. Peligro y vulnerabilidad : riesgo de sufrir desastres futuros.
 - b. Ubicación con respecto a las actividades económicas
 - c. Estado legal y valor de los terrenos
 - d. Factibilidad de habilitación y saneamiento físico del terreno
- * Identificación de materiales locales disponibles : caña, adobe, material rescatable, lómina, etc.
 - * Identificación de tecnologías de construcción existentes y posibles innovaciones
 - * Identificación de la disponibilidad de herramientas, equipo, etc.

NOTA : Los tres diagnósticos se deben realizar aunque sea solamente en forma provisional, para dar lineamientos inmediatos para la recuperación. El uso máximo de los conocimientos locales de la población es esencial.

4. Fortalecimiento de la Organización Local

- * Identificación y definición de grupos de base : organizaciones de damnificados, organizaciones barriales, organizaciones gremiales, etc.
- * Análisis del papel, ámbito, potencial para acción, objetivos de cada grupo
- * Capacitación organizacional de grupos.

5. Capacitación Técnica de Organización Local

- * Técnicas de reforzamiento, reparación y rehabilitación de viviendas de adobe, quincha, madera, ladrillo/concreto, etc.
- * Técnicas nuevas de construcción : adobe estabilizado, quincha reforzada, etc.
- * Adopción de nuevas técnicas a las condiciones y necesidades locales
- * Capacitación de las organizaciones locales en su uso.

6. Capacitación Técnica de Gobiernos Municipales

- * Técnicas de habilitación y subdivisión de terreno, para maximizar eficiencia y minimizar el costo de redes y servicios básicos
- * Asesoramiento en el saneamiento físico-legal de nuevas áreas para la recuperación.

Las acciones de las agencias de ayuda deben ser :

- a. Financiar y canalizar fondos por medio de los centros que trabajan en las zonas afectadas.
- b. Brindar apoyo en términos de materiales, equipo, etc. esenciales que no se encuentran en la zona.
- c. Solamente realizar programas propios directos; cuando no haya ningún centro local competente en acción.