

CON EL RÍO BRAVO AL MEDIO

TALLER TRILATERAL SOBRE EVALUACIÓN DE RIESGOS DE AMENAZAS NATURALES



LA RED El Tratado de Libre Comercio (NAFTA por sus siglas en inglés) entre México, Canadá y Estados Unidos, que formalmente empezó el 1 de enero de 1994, ha sido marco de un taller que se organizó con los propósitos de fomentar la vinculación entre científicos de los tres países que desarrollan actividades relacionadas con la «evaluación de riesgos de amenazas naturales» y propiciar un ambiente que facilitara las colaboraciones futuras.

Este taller, que se celebró del 12 al 14 de febrero de 1995, se propuso además identificar problemas metodológicos referidos al tema central, para proponer soluciones viables o algunas vías para acercarse a ellas, considerando la meta del DIRDN de llegar a una evaluación comprehensiva de riesgos de amenazas naturales para el año 2000.

Otro propósito fue el de explorar las necesidades internacionales así como los aspectos comunes entre los países que permitieran realizar proyectos conjuntos para trascender incluso las metas del Decenio. Durante el desarrollo del taller se realizaron sesiones plenarias y mesas de trabajo que reunieron a representantes de instituciones gubernamentales y académicas de los tres países.

El taller estuvo patrocinado por las siguientes instituciones canadienses: Atmospheric Environment Service, Emergency Preparedness, Geological Survey y el Comité Canadiense para el DIRDN. La organización y el desarrollo del taller pudo cubrir sus objetivos como esfuerzo inicial, bien realizado en un marco de gran hospitalidad y a pesar del «fundamentalismo» canadiense que restringió el humo inspirador del tabaco.

LA RED estuvo presente a través del que esto escribe.

La importancia del taller indudablemente superó sus expectativas, ya que fue un ámbito idóneo para observar las notables diferencias y también las insospechadas similitudes que existen entre los tres países a propósito de la «evaluación de riesgos de amenazas naturales». El TLC, además de la crisis mexicana, puede ofrecer otros frutos más alentadores como el que puede derivarse del taller multicitado. **AMS**

(Jesús Manuel Macías, CIESAS México)

HUARAZ 1970, PERÚ 1995:

LA ENCOMIABLE ASPIRACIÓN AL LIDERAZGO

LAREO «Quien aspira al episcopado, a nada malo aspira» -decía San Pablo. Y al liderazgo tampoco -diríamos nosotros, al ver a la Defensa Civil peruana empeñarse con todos sus recursos en organizar -a sólo un año de la exitosa Conferencia Interamericana de Cartagena- una «Conferencia Internacional sobre Desastres Naturales» en el Perú. Especialmente en países como éste y regiones como América Latina, que hasta hace poco han acusado una aguda crisis de liderazgo que hace más difícil que *a las ideas les llegue su tiempo* de hacerse realidad.

En efecto, todo indica que las condiciones en el Perú estaban dadas para una experiencia de este tipo. La continua participación de la Defensa Civil peruana en conferencias internacionales en el marco del DIRDN, una iniciativa de la Oficina Regional del DIRDN para América Latina y el Caribe, que intentaba promover reuniones en los países de la región para que se evalúe el desarrollo del Decenio en cada uno de ellos y se fortalezcan los Comités Nacionales, se encontraron en el Perú con un renovado dinamismo de parte del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), empeñado actualmente en liderar la respuesta nacional a la problemática de los desastres y en desarrollar todos los componentes del Sistema Nacional de Defensa Civil peruano del cual es principal operador. Y, por qué no decirlo, en convertir los 70,000 muertos, los 150,000 heridos, ese trágico terremoto de Huaraz y aluvión de Yungay del 31 de mayo de 1970 en el Perú -uno de los más catastróficos terremotos de la historia del Perú y posiblemente del hemisferio occidental- en patrimonio suficiente para ocupar un lugar más destacado en los foros, y en los procesos institucionales abiertos por el DIRDN. Huaraz fue, justamente, la ciudad escogida para la realización de este evento y las fechas (del 29 de mayo al 1 de junio) debían contener en su centro el 31 de mayo.

Huaraz 1970 significa para el Perú más de lo que muchos quisieran recordar

El Sistema Nacional de Defensa Civil del Perú nació en 1972, justamente a dos años del desastre de Huaraz, aún como parte del proceso de respuesta del Estado peruano a ese desastre. Pero la propuesta de su creación aparecía ya en las primeras conclusiones del Informe del «Estado Mayor Coordinador» del Comité Nacional de

Emergencia, a sólo dos meses de producido el desastre, el 31 de julio de 1970. Se proponía contar para el futuro con un *sistema* capaz de lograr la coordinación y articulación interinstitucional y multisectorial del Estado para la atención de las emergencias y para la prevención. El Perú se encontraba en ese entonces en la fase más creativa y novedosa de un régimen militar, modernizante y reformista en que, después de décadas de ineficiencia oligárquica y cada vez menos llevadera injusticia social, las instituciones más representativas de la clase media de ese entonces (las FFAA y la Iglesia) se rebelaron y buscaron resolver de raíz -con cambios estructurales- no sólo la injusticia sino la ineficiencia de las instituciones. En ese contexto era inaceptable la descoordinación que se produjo en la atención a la emergencia de 1970, el desperdicio y pérdida de mucha de la ayuda internacional. Surgió así este *Sistema Nacional* que buscaba coordinar y articular -para la eficiencia en el uso de los recursos- a las instituciones y a los sectores del Estado que debían actuar en este campo. Hoy en el Perú tampoco es aceptable la ineficiencia: la casi adoración de la que hoy es objeto en este país *la técnica, las soluciones técnicas*, llevan implícita esa representación: *técnica es igual a eficiencia*. Y, si bien las ideas de la Justicia Distributiva de los años 70 en América Latina han sido reemplazadas

por la del *justiciero* Mercado, este justiciero mercado exige hoy a cada uno en este país ser eficiente en su propio campo, o caer. Y la Defensa Civil no escapa a esta amenaza. El Perú, finalmente, también se encuentra gobernado hoy por un gobierno con una más que importante participación militar. Entre la situación que dio origen al Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú y ésta, en la que la Defensa Civil peruana se atreve a convocar -como sus pares latinoamericanos- a una Conferencia Internacional, hay más paralelos que los que muchos quisieran ver y aceptar.

Nuevas ideas, como en los viejos tiempos

Sin embargo, algo más interesante aun que la *amenaza* de la eficiencia, y que se ha manifestado en esta Conferencia, es que pareciera que la Defensa Civil peruana habría entendido algo: que la eficiencia no proviene de la *aplicación ciega de las técnicas*, sino del cambio de perspectiva. El jefe de la Defensa Civil peruana sorprendió a expertos internacionales, a funcionarios de las agencias y académicos, con una Conferencia Inaugural en donde la Vulnerabilidad fue el tópico central. Y en donde la propuesta que hacía sobre la uniformización de los términos sobre desastres que usan los distintos agentes dedicados al tema, lo hacía más sobre la base de la relación entre desastres y desarro-

llo, *sostenible* para más señas, que sobre la base del contraste entre la «ignorancia» e «irresponsabilidad» de la población, por un lado, y los análisis ingenieriles y «uniformización» de la población en «brigadas de preparativos», por otro. Probablemente la otra intervención que más honor le hizo a esta primera fue la de Stephen Bender, del Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la OEA, que dijo que su tema no era el de Desastres sino, en todo caso, el de Vulnerabilidad a Desastres y definió el Desarrollo como la eliminación o la reducción de la Vulnerabilidad. Podríamos encontrarnos entonces camino a fortalecernos en uno de los campos más «vulnerables» al respecto en América Latina: el conceptual. Al fin y al cabo, es difícil olvidar que el proceso de reconstrucción luego del desastre de 1970, instaurado por el Gobierno Militar reformista de ese entonces, tenía como lema: «No reconstruyamos la pobreza». Y entre esa vieja idea de los 70 y esta nueva del Desarrollo como disminución de la Vulnerabilidad hay más de un parentesco.

¿Nuevo vino en viejos odres?

Lo que ocurre en este campo conceptual es fruto - como también ocurrió en los años 70- de una confluencia entre una experiencia nacional interna dramática y la influencia internacional que se recibe cuando los países se abren a lo que ocurre fuera. La Defensa Civil peruana recorre ya un largo camino. Es el camino para salir de la marginalidad. Los cambios más importantes que ha vivido al respecto se han dado sobre todo en el campo legal -aunque, lamentablemente, casi sólo en ese campo- y no son necesariamente congruentes. Por un lado, se ha entregado la presidencia de los Comités intermedios y de base del Sistema de Defensa Civil a los alcaldes, elegidos democráticamente, mientras que antes los ocupaban las autoridades políticas designadas por el Gobierno Central, en un manifiesto afán de hacer participar a la población y las instituciones de la sociedad civil. Por otro lado, se busca cada vez más lo que se pretendió desde un principio: la participación de los sectores del Estado, buscando articular los diversos recursos del Estado en función de los desastres. Ambos buscan actuar sobre ese aspecto dramático de la experiencia interna: la aún indudable marginalidad de la Defensa Civil y de la problemática de los desastres en relación a la vida ordinaria del Estado y cotidiana de la sociedad nacional. Eso que el DIRDN intenta romper a nivel internacional. Pero los alcaldes, la población y las instituciones no participan suficientemente; y los sectores del Estado se resisten también a hacerlo. Podría pensarse que un tercer cambio ocurrido en el sistema peruano, que consiste en que la cabeza del Sistema Nacional de Defensa Civil se encuentra cada vez más cerca a la Presidencia de la

República e inscrito al más alto nivel en el Sistema de Defensa Nacional, buscaría aliviar esa misma situación, pero esta medida corre el riesgo de terminar de definir la situación en su contra. Hasta podría subordinar la problemática de los desastres a la política de seguridad. Puede fortalecerlo operativamente, para atender los desastres e, incluso, para introducir algunas medidas de prevención en las grandes inversiones. Pero ¿para movilizar a la población, a las organizaciones civiles y a las tecnocracias regionales, incluso a la tecnocracia central? Introducir una aún nueva temática, como la de los desastres, en un país -eso que pretende el Decenio- implica mucho más que algunas normas, que algunas órdenes. La vida en las organizaciones de la población, en las instituciones y, sobre todo, en las oficinas del Estado, es muy diferente. Y es en ellas que debe circular la temática de la prevención de desastres para obtener eficiencia en la reducción de los desastres. Eso lo sabe la Defensa Civil peruana por más de veinte años de experiencia de normas no sentidas. Por eso su intento de atraer a los alcaldes, por eso su llamado a los sectores del Estado. Y por eso no resulta congruente que, en esta Conferencia, el tema de la vulnerabilidad institucional, tan crítico en todos los países pobres, de tan heterogéneo desarrollo institucional; el tema de la institucionalidad para enfrentar la problemática de los desastres, no haya estado suficientemente presente. Es muy difícil hablar de uno mismo, de ponerse en discusión, de dejarse interpelar. Más aun, es muy difícil convocar a los que -aunque no siempre definitivamente- parecieran no estar de acuerdo con nosotros.

El protagonismo: el gran enemigo del liderazgo

En la Conferencia de Huaraz surgió esta discusión, lamentablemente sólo en los Grupos de Discusión («Comisiones Especializadas»). Del Perú, participaron algunos, no tantos alcaldes, no por lo menos de los más representativos; algunos, no tantos funcionarios de los sectores del Estado -no por lo menos funcionarios de alto nivel. La discusión sobre el aspecto institucional -el de la participación e integración interinstitucional- surgió, dando cuenta de su necesidad como tema, pero no en los temas seleccionados para las Plenarias. Y surgió -casi como pudo- en la Comisión Especializada sobre «Prevención y Mitigación», tema que fue lamentablemente reducido a los sectores Educación y Salud. Como si Pesca, Agricultura, Economía y Finanzas, Transportes y Comunicaciones, y los Gobiernos Locales, no debieran ser objeto -o sujeto- de Prevención y Mitigación. ¿Cuándo se comprenderá que el «aspecto social de los desastres» no es sólo el de la Educación y el de la Salud?. Quizá si se hubiera buscado más participación de los distintos actores de la sociedad nacional previa a la Conferencia, esta

Conferencia podría haberle dicho al mundo y al Hemisferio qué nuevos temas plantea el Perú, desde su dramática experiencia, para esta segunda parte del Decenio que ya recorreremos. Hubo sectores muy tratados: Salud (no sabemos si el Ministerio peruano pero por lo menos la OPS) tuvo su reunión paralela, bien organizada, aparentemente fluida. Tres o cuatro menciones con nombre propio en la Declaración leída el último día; una Declaración que, naturalmente, sólo ellos ahora difunden. Algunas iniciativas importantes de la Defensa Civil con la Universidad peruana, ocuparon la atención de todos. Pero aún no vemos a los especialistas y líderes de la Educación del país dedicarle tiempo al tema de los desastres y sus causas. ¿Dificultades de organización? No, la organización -en manos de la Defensa Civil- fue magistral en lo operativo. No menos de quinientas personas fueron trasladadas desde otros países, desde Lima, o desde las provincias del país, hasta Huaraz. Alojadas, alimentadas, bien atendidas, con la hospitalidad propia de este país hospitalario. Fuimos sí, poco hospitalarios con nosotros mismos. Hablamos poco de nuestras dificultades.

La Conferencia y el Comité nacional: liderazgo y representación

El Comité Nacional peruano para el DIRDN fue

formalmente el organizador. Naturalmente, fueron la Defensa Civil, el Instituto Geofísico Peruano (IGP), y muchos otros que colaboraron, los que lograron el concurso de los expertos más importantes en el campo del monitoreo de las amenazas naturales y varios proyectos regionales (que incluyen el tema de la prevención) fueron presentados. Si el sólo desarrollo exitoso de esos proyectos (la mayor parte indispensables) basta para cumplir con los objetivos del Decenio o requieren que las viejas y nuevas ideas se conviertan en instrumentos a disposición de más actores, que se *instrumenten en la sociedad real* no llegó a discutirse. Los reclamos que a veces se escucha de parte de los funcionarios que representan a los sectores del Estado y a la sociedad civil en el Comité Nacional -funcionarios y representantes no siempre con la capacidad de deliberación y decisión- no se dejaron escuchar en la Conferencia. Entre lo que ocurría en el Presidium durante las plenarios y los conatos de expresión de la sociedad *real* en las «Comisiones Especializadas» parecía haber una distancia aún no cubierta.

Otras distancias también quedaron sin cubrir. Dos días después de iniciada la Conferencia, el 31 de mayo, todos los asistentes fuimos conducidos al lugar por donde pasó el aluvión que se formó cuando el terremoto de 1970 hizo desprenderse del Nevado Huascarán su cornisa norte. Unos minutos antes de las 15:23 de la tarde -hora en que se produjo el sismo en 1970- estábamos todos parados sobre el lodo y las piedras -ya convertidos en suelo- que sepultan hoy completamente el pueblo entero de Yungay. La población del «Nuevo Yungay» también estaba convocada, pues a esa misma hora se realizaba un Simulacro de Terremoto a nivel nacional. La presencia del Presidente de la República -que se venía anunciando desde hacía varios días en la Conferencia- se había confirmado para esa tarde. Despegaban y aterrizaban enormes helicópteros. La población corría de uno a otro lado y los rodeaba para estar cerca y ver al Presidente. Hablaban en *quechua* y vestían trajes propios de esta región andina. No los detenía ni el polvo que levantaban los helicópteros ni el inicio de una Homilía religiosa a cargo de un sacerdote. Sonaron las sirenas anunciando el inicio del simulacro y parecía haber más camionetas y policías, y sirenas, que población. Se ordenó a la población dirigirse a las partes altas, lo cual hizo. Los expertos observábamos. Terminado el Simulacro, el Presidente pasó en una camioneta a gran velocidad saludando, llevaba puesta una gorra de Defensa Civil. Pero nos quedó la duda de si el Presidente (que indudablemente estuvo sobrevolando en alguno de los helicópteros), la población que hablaba en *quechua* que ni siquiera sus otros connacionales entendíamos, y la Conferencia, éramos parte de una misma realidad.

Sin duda, el DIRDN ha llegado al Perú. Esperamos que algún día el Perú llegue al DIRDN. (Eduardo Franco, ITDG Perú)

