

Desastres, por un lado, y el Frente político conservador varias veces mencionado. En cuanto a los primeros, la prensa busca a las instituciones convencionales que le pueden dar información sobre un hecho geológico que no es de fácil dominio. En cuanto al segundo, no es sólo el interés político y electoral que comporta sino que la prensa parece seguir en la escena del desastre la actuación de los actores ya presentes en el universo de la noticia.

En cuanto a los temas, son los del evento físico que causa el desastre, los efectos directos y la ayuda a la emergencia las que prácticamente copan la noticia. La solidaridad internacional y nacional y -de un modo importante- las dificultades que aparecen en el transporte y la distribución de la ayuda. La prensa registra testimonios de demandas y críticas, cumple un rol fiscalizador desde este tipo de percepción de la problemática de un desastre. Sin embargo, la información geológica y sísmica, la ayuda de los gobiernos (cantidades en dinero o especies), el arribo del INDECI o la instalación de un Comité local de Defensa Civil, no son de por sí noticia suficiente para el lector común. Sólo el lector ilustrado puede encontrar en esas noticias información de interés para su lectura del suceso. La prensa debe entonces "aderezar" sus páginas con titulares tales como *"Rescatan vivo a anciano que estuvo tres días sepultado"* que aparecen hasta en los medios más serios. Otros tienen que dar espacio a conjeturas y rumores fáciles de desmentir con sólo una llamada telefónica a uno de los centros de información geofísica: *"Podría tratarse del nacimiento de un volcán"*. Y, finalmente, los vendedores de titulares encabezan su primera plana con *"Se abre la tierra y se traga un niño"*.

No obstante, la consistencia entre la percepción del desastre por parte de los medios y la acción de la mayoría de los actores indica que hay allí un fenómeno más cultural y social que únicamente periodístico.

El que se trate de actores externos señala un tipo de relación con el medio alejado. Titulares tales como *"Se hunde Moyobamba, los pobladores viven en los árboles"* parece reflejar más una imagen fantasiosa de la Amazonía que únicamente sensacionalismo. Por ejemplo, la importancia otorgada a ciertos informantes científicos muestra que la prensa no siempre accede a la información adecuada en buena medida por la ausencia de una promoción de información alternativa. Ya en el primer sismo comienzan a aparecer actores populares, organizaciones sociales de base reflejando -muy superficialmente aún- aspectos del proceso regional. Y, con un trabajo sistemático por parte de una ONG, comienza a aparecer información sobre tecnologías apropiadas para la reconstrucción y sobre los proyectos iniciados al respecto que inciden la vulnerabilidad. La prensa no es impermeable, simplemente responde al desastre y cumple un rol convencional desde la sociedad y cultura en su conjunto de la que forma parte.

De hecho, al producirse el segundo sismo pueden verse tanto la persistencia de ciertos rasgos de la respuesta de los medios, otros que señalan un proceso de aprendizaje y, finalmente, cómo la respuesta de otros actores al desastre cambia la imagen que los medios dan sobre el conjunto del suceso. En cuanto a lo primero, a pesar que el segundo sismo tuvo una magnitud superior y sus efectos fueron tan destructores como los del primero, sólo se producen en esta ocasión un total de 75 noticias. El periodo en que el terremoto es noticia diaria también se reduce. Luego del primer sismo este periodo se extendió por 9 meses. Luego del segundo este se redujo a 6. El tema parecía haberse "agotado" como noticia. Sin embargo, el tratamiento de la noticia varía: luego del primer sismo la mayor parte de las noticias usa denominaciones territoriales genéricas: "el departamento de San Martín", "el Alto Mayo" y se menciona sobre todo las ciudades principales. En el segundo las denominaciones genéricas dan paso a los poblados más pequeños con nombre propio: "Soritor", "Nueva Cajamarca", etc. El Alto Mayo ha comenzado a ser conocido por la prensa. Pero, además, de las 75 noticias sólo 36 corresponden a la etapa y a los problemas de la emergencia. Luego comienzan a aparecer noticias sobre la rehabilitación y la reconstrucción. En algunos casos se trata del trabajo de información que realiza una ONG como parte de su proyecto, pero en otros se refiere a actores estatales que han iniciado también tareas de reconstrucción: la Empresa Nacional de Construcción y Edificaciones (ENACE), el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR), el Sistema Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA), y el Banco de Materiales, todos pertenecientes al sector Vivienda que fue encargado por el Gobierno central de la reconstrucción del Alto Mayo. La prensa aparece permeable a la realidad. Si debiera cumplir un rol fiscalizador, tendría que hacerlo respecto a estas acciones. Si la prensa está comunicando motivaciones para la acción, será también en estas áreas que incidirá.

## **b. El problema de la idoneidad de la ayuda a la emergencia**

El primer hecho a registrar para el caso del primer desastre del Alto Mayo es la abundancia de la ayuda internacional y nacional que llegó. En cuanto a la ayuda internacional, el Perú concitaba mucha atención internacional en ese momento. El país, sin rumbo y sumido en el descontrol, comenzaba a convertirse en un peligro para sus vecinos y el hemisferio. Sin embargo, la debacle del gobierno aprista, el extremo al que habían llegado la recesión económica, la crisis fiscal y la inflación, el callejón sin salida de la ruptura de sus relaciones con la comunidad financiera internacional, el crecimiento de la acción de los movimientos subversivos, de la producción de la coca y el narcotráfico, parecían encontrar en las elecciones generales que se llevaban a cabo en ese momento una oportunidad de viraje y recomposición. El aislamiento institucional al que había llegado era contrapesado por el interés que concitaba los riesgos de la situación. Los dos candidatos que habían quedado en la justa electoral polarizaban las posiciones. Pero ya eso era algo: el lenguaje se hacía más descarnado, se comenzaba a hablar claro, se sabía que sólo medidas radicales podrían cambiar la situación.

En ese contexto, se entiende que la comunidad internacional se encontrara sensibilizada para enviar ayuda. A nivel nacional, ocurría algo similar. La crisis del Estado generaba en la sociedad civil una cierta conciencia de la necesidad de su protagonismo. Fueron muchos los actores que se sintieron llamados a enviar ayuda. Pero ¿qué ayuda llegó?

Por la Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil toda la ayuda para un desastre debe ser centralizada en el INDECI y canalizada a través de los órganos que componen el Sistema: desde el propio INDECI hasta los Comités distritales, pasando por los recursos y medios del Estado para trasladar la ayuda.

La información recogida nos permite tener una idea clara del tipo de ayuda y sus proporciones. El rubro que ocupa el primer lugar son los alimentos, el segundo lo ocupan las medicinas, el tercero la ayuda para abrigo (desde frazadas hasta carpas y colchonetas); luego están las calaminas y, en una proporción similar, un conjunto variado de implementos (que van desde los equipos sismográficos hasta depósitos para agua) y, finalmente, ropa. Todas las entrevistas a informantes claves, tanto de las instituciones centrales como de la localidad, indican que alimentos era lo que menos se necesitaba y abrigo lo que más. El Alto Mayo tenía toda su producción de arroz acumulada sin poder trasladarla a los mercados costeros (a ello se debió en parte el Paro General regional de febrero de ese año) y, siendo en gran proporción población agrícola, contaba con producción de pan llevar (yuca, plátanos, etc.) y crianza doméstica de aves, que sufrieron sólo parcialmente. En cambio, la misma noche del primer sismo comenzó a llover y la población, que había perdido sus casas o eran inseguras, no tenía donde guarecerse. Eso aparece en todos los testimonios.

La mayor parte de la ayuda en alimentos, por otro lado, corresponde a 5,000 sacos de arroz que llegaron de un país amigo y que el INDECI tuvo que trasladar a la zona por presiones políticas a las que debía ceder por el riesgo de generar un escándalo si la prensa no lo hubiera entendido. En todo caso, las relaciones con ese país se hallaban en juego. Otra importante proporción de los alimentos corresponde a leche en polvo, esta vez proporcionada por una entidad del Estado. Que esta tampoco se necesitaba, no por lo menos como primera prioridad en ese momento, lo indica el hecho de que INDECI tuviera que almacenarla a la espera del momento más adecuado para trasladarla y distribuirla. Todo indica que INDECI también sólo trasladó parte del arroz (30 de lo que presumiblemente fueron 250 toneladas) lo que no sólo es comprensible sino señala a INDECI tratando de adecuar a la ayuda a las necesidades. En cambio, entidades de ayuda ligadas a la Iglesia católica y que tenían comunicación directa con la zona habían recibido demandas de camillas y jeringas que no pudieron trasladar a través del INDECI. La explicación parece provenir del hecho de que se consideraba que el sector Salud estaba asumiendo la responsabilidad de esa área y no se debía intervenir por otro medio. El principio de la centralización parece sólo adecuado cuando los recursos institucionales de quien centraliza permiten asumir el conjunto de las necesidades que plantea.

Finalmente, la mayor parte del abrigo y calaminas provino de la ayuda internacional, aunque también debemos

registrar el hecho de que, individualmente, en los primeros 30 días de la ayuda, la mayor cantidad de calaminas la donó una entidad del Estado (Cooperación Popular). Todo ello, sin embargo no sobrepasa el hecho de que este tipo de ayuda no ocupó más que el cuarto lugar.

En cuanto a los alimentos, a pesar de lo inadecuado de la ayuda, la población hizo largas colas por muchas horas para recibir 1/2 Kg. de arroz. El poco control que la población siente tener sobre el manejo del desastre la hace asumir comportamientos estereotipados: "A un damnificado le toca hacer colas para recibir la ayuda". "¿Cómo saber si no me pierdo algo si no hago la cola?" "¿Por qué desperdiciar algo si no sé qué puede ocurrir mañana?" son cómo principios de conducta que resultan de ser objetos y no sujetos del manejo que se hace. La no participación genera desinformación y esta, a su vez, inseguridad. La inseguridad genera egoísmo o repuestas individuales antes que cooperación o acción común, comportamientos estereotipados antes que creativos.

En el siguiente sismo se presentan cambios importantes en la ayuda. La ayuda internacional es menor. Esto mismo, sin embargo, le permite a INDECI un mayor control sobre la ayuda que lleva. Aparece claramente también que la experiencia del anterior desastre ha sido asimilada. En primer lugar, la mayor proporción de la ayuda consiste en calaminas; la que le sigue es abrigo. En segundo lugar, por lo menos en el primer mes de la ayuda, las calaminas son proporcionadas por el propio INDECI. Por otro lado, debe destacarse que, además de las calaminas, INDECI traslada implementos (reservorios de agua, etc.) y herramientas (palas, picos, etc.). En el sismo anterior la falta de apoyo para la remoción de escombros y demolición de las casas en riesgo inminente había sido un problema. Hay un mayor conocimiento de las características que adquieren los efectos destructores de un sismo en la región por efecto de los sistemas constructivos y de los pocos recursos de las instituciones locales para afrontarlos. El conocimiento de la zona aparece aquí como clave. Cabe en este momento de la reflexión, sin embargo, preguntarse si sólo la virtualidad de dos desastres sucesivos y del mismo tipo, es la única posibilidad de que los casos se beneficien de una mejora en la atención y si existen no sólo los mecanismos en el centro para que la experiencia sea acumulada sino si se están creando los componentes de un Sistema que asegure que siempre la respuesta sea adecuada a las necesidades de las zonas. Esto lo retomaremos en el siguiente capítulo.

## **5. La Reconstrucción: Una Historia Paralela**

### **a. Procesos que continúan, rasgos que se acentúan**

El proceso social anterior al desastre no se paraliza. En algunos casos los conflictos se agudizan, en otros aparecen nuevas formas de colaboración. Hay algunos aspectos que más bien indican que procesos anteriores siguen su curso y los problemas únicamente se repiten.

En efecto, a sólo tres semanas del sismo de 1990, habían seis nuevos asentamientos humanos creados por invasión a terrenos que albergaban a cerca de 300 familias. Una buena parte de ellas se componían de migrantes recientes (de 4 o 6 años) provenientes de la sierra norte del país. La destrucción de viviendas y la Emergencia daba cobertura a estas acciones presentadas como respuestas al desastre. Sin embargo, el grado de organización que tuvieron desde un inicio estos asentamientos, la lotización previa con un plano hecho por un topógrafo, pilones e instalación provisional de agua y hasta letrinas públicas hacen pensar en invasiones que se encontraban ya preparadas.

De hecho, el sismo agudizó el problema de la escasez de viviendas que ya existía, pero estas iniciativas no eran generadas propiamente por el desastre. Más se trató de la ocasión propicia para llevarlas a cabo.

En términos del manejo de desastre, se creaban problemas que no eran sino repetición de los siempre existentes en relación a los servicios del Estado. INDECI no apoyó a esta población para no avalar la invasión de terrenos de propiedad privada, el Concejo no quiso expropiar los terrenos pues significaba enfrentarse a grupos de poder local y estos asentamientos no pudieron beneficiarse de los programas de ENACE y del Banco

de Materiales por tener una situación irregular. Los programas convencionales del Estado encontraban allí un límite. Sin embargo, estos límites no eran sino la repetición de los que se dan en situaciones ordinarias.

Es interesante anotar que el Frente de Defensa de los Intereses de Moyobamba tuvo una actitud cautelosa ante ellos. Un nuevo y creciente sector informal quedaba marginado de la respuesta social al desastre.

Todo lo anterior, sumado por ejemplo al trabajo comunal dominical sistemáticamente realizado, indica las potencialidades organizativas de la población en este tipo de asentamientos. Sin embargo, ni el Estado, ni el Gobierno local, ni tampoco el Frente, logran incorporar de alguna forma este tipo de procesos *sui generis* al interior de la situación de desastre.

## **b. La respuesta estaba a la espera**

En noviembre de 1990, a seis meses de producido el sismo, la respuesta del Estado para la reconstrucción de las viviendas era mínima. ENACE se había hecho presente en la zona pero había estado evaluando más bien la construcción de un conjunto habitacional. El Banco de Materiales había ofrecido créditos únicamente en Rioja a pesar de las reiteradas solicitudes de las autoridades y pobladores de Moyobamba para que se abriera allí una oficina. Esos créditos, por otro lado, encontraban muchas dificultades, especialmente entre los pobladores de menores ingresos. En primer lugar porque muchos de ellos no podían presentar Título de Propiedad, ni siquiera un Certificado de Matrimonio pues eran parejas no formalizadas. En segundo lugar porque a pesar que se había considerado otorgar al préstamo un año de gracia por la condición de damnificados, los intereses eran demasiado altos e impedirían el cumplimiento de los compromisos. Y, finalmente, porque los precios de los materiales de la canasta de créditos eran superiores a los del mercado de la zona, los que de por sí ya se hallaban inflados en función de la demanda.

El Concejo Provincial de Moyobamba, por otro lado, no asumía ningún rol en la reconstrucción de las viviendas. Se limitaba a los servicios públicos, en donde obtenía también escasos resultados. La iniciativa, entonces, surgió de otro lado. Con el asesoramiento de la ONG que ya se hallaba implementando en la región un programa de construcción de viviendas con sistemas constructivos adecuados al medio que más adelante retomamos, un grupo de jóvenes tomó conocimiento del Sistema de Créditos Supervisados que había implementado el propio ENACE en otras partes del país. En este sistema de autoconstrucción donde cada familia asume la responsabilidad de la construcción y se hace cargo de conseguir sus propios materiales con un préstamo. Para ello, no obstante, se requería de una organización que realizara las gestiones. El grupo de jóvenes entonces convocó al Club del barrio del que formaban parte. Era un antiguo Club al cual estaban asociados todos los pobladores de uno de los más antiguos y tradicionales barrios de la ciudad, el barrio de Lluylucucha. El Club, a su vez, convocó al barrio entero. Inicialmente lo hizo para conformar un abstracto "Comité de Reconstrucción" para lo que no obtuvo respuesta. Convocó entonces otra vez anunciando el programa de créditos para reconstrucción de viviendas. La respuesta, entonces, fue masiva. No sólo asistió el barrio sino pobladores de otras partes de la ciudad. Formaron comisiones de empadronamiento, desembolsaron pequeñas cuotas, que se multiplicaban por el alto número de interesados, para financiar las gestiones y un viaje a Lima. Al día siguiente había largas colas de pobladores empadronándose. El interés por la reconstrucción había estado allí esperando la iniciativa que lo canalizara. Y fue un grupo de jóvenes, con el asesoramiento de una ONG, y un Club tradicional de barrio, los que suplieron la inacción del Gobierno local que se interesaba sólo por los servicios públicos, separaba lo público de lo privado y abandonaba a su suerte lo segundo. Algo central resulta el hecho de que el ya constituido Comité de Reconstrucción del barrio de Lluylucucha, al asumir la relación con ENACE, incorporó en su gestión no sólo a los damnificados del barrio sino también a los interesados de otras zonas de la ciudad.

El Comité logró interesar rápidamente a ENACE y en poco tiempo se aprobaron por parte del Programa más de mil créditos supervisados a los que sólo le faltaba la decisión del Gobierno central de otorgar los fondos para dar inicio a su ejecución. Esta última, sin embargo, no se dio sino hasta después del segundo sismo, frente al cual el Gobierno, instalado ya desde hacía cerca de 8 meses, tomó una decisión política que no había existido durante la inestable etapa en que ocurrió el primero.

La historia, sin embargo, no termina ahí. El segundo sismo encontraría al Comité ya constituido y actuando en función de la reconstrucción. Entonces asumió otros roles, siempre supliendo a los formales que no funcionaban. En primer lugar, este segundo sismo, encuentra a la población del barrio organizada. Al producirse el sismo premonitor de la mañana que precedió al más fuerte de la noche, el Comité se pondría en movimiento: buscó las carpas que existían de la Emergencia del año anterior, alertó a la población del riesgo inminente, etc. Producido el sismo mayor, realizó inmediatamente la evaluación de los daños en el barrio, formuló las necesidades, e hizo una lista de los damnificados con el número y edades de los miembros de cada familia para distribuir la ropa que llegaría, etc. No se entregaría más ya cualquier ropa a cualquier familia sino la que cada una pudiera necesitar. La evaluación que ellos hicieron no correspondió a la que realizó el Colegio de Ingenieros por encargo del Municipio y que ponía más énfasis en los daños producidos en otras partes de la ciudad. Recurrieron entonces a distintas instituciones para pedir ayuda y esta les fue otorgada directamente a ellos para que la distribuyan según sus criterios y organización. La Iglesia católica y Cáritas de la provincia y la Cruz Roja Internacional -esta última criticaría al Gobierno local por las irregularidades en el reparto de la ayuda- los apoyaba directamente y recomendaba que la ayuda al barrio se canalizara a través de ellos. INDECI, que permaneció en la localidad por lo menos hasta setiembre de ese año mantenía cierto recelo hacia esta organización autónoma. Un viaje a Lima y una entrevista con el Jefe del INDECI concluyó en un orden para que se entregue ayuda directamente al Comité y se hiciera en forma prioritaria.

En cuanto a los roles asumidos por este Comité, tanto en relación a los Créditos Supervisados como este en la Emergencia del segundo sismo se cumplen, como dijimos, supliendo las deficiencias de las organizaciones formales: en el primer caso respecto a la reconstrucción de las viviendas y el segundo respecto a la distribución más adecuada de la ayuda. Otro que queremos reseñar, sin embargo, revela con claridad otro tampoco cumplido por las autoridades: el del liderazgo.

En efecto, transcurrido un mes desde el segundo sismo, Moyobamba aún se encontraba con los escombros en las calles. El Comité de Lluylucucha entonces organiza una "Jornada Cívica" para limpiar la ciudad. Solicita a todas las empresas e instituciones de Moyobamba la donación de un día laboral para participar de la jornada. Solicita asimismo maquinaria al municipio local y a los de otras provincias, y a la Corporación de Desarrollo del departamento. La respuesta de la población y de las instituciones fue mayor de lo que los organizadores esperaban: asistieron todos los barrios, delegaciones de los pueblos aledaños (Soritor envió un volquete y una numerosa delegación, igualmente lo hizo la ciudad de Rioja, como una muestra de solidaridad a pesar de que Moyobamba competía con ambos en la distribución de la ayuda). Frente a una multitud limpiando la ciudad, los recursos de la población surgen como por arte de magia: se incorporan los "comités de madres", se forman ollas comunes, las familias prestan sus casas para que estas funcionen en ellas. Cuando las maquinarias se paralizan por falta de combustible se recurre a la Iglesia y ella se compromete a pagarlo. Para poder hacer uso inmediato del combustible, se solicita la autorización del municipio para obtenerlo a crédito de los centros privados de expendio. Durante ese día la población, para justificar ante su empresa el día laboral, deben firmar un registro que lleva el Comité. Todo ello va legitimando al Comité ante la población y ante las instituciones hasta convertirlo en un interlocutor y un canal reconocido. En cierto sentido va apareciendo una formalidad paralela a la oficial.

Finalmente cabe destacar un hecho. En Moyobamba el Frente de Defensa se encontraba disminuido. La experiencia reivindicativa del mismo no era tanta como la que arraigó en Soritor. El tamaño y la heterogeneidad de la población y la ciudad también tiene que ver con esto. En Soritor el Municipio se encontraba incorporado y subordinado al Frente. En Moyobamba la iniciativa de Lluylucucha más bien surge paralela y se mantiene así. La experiencia es distinta pero apunta a lo mismo: en ambos casos la conexión orgánica con la base social y sus necesidades toma diferentes formas según el contexto pero siempre es crucial. Ella determina la efectividad de la respuesta.

### c. ONGs e iglesias

Todas las respuestas, sin embargo, no son tan espontáneas. Cuando participan organizaciones que se han dado

como función permanente asistir socialmente a la zona o contribuir a su desarrollo, las respuestas responden a un diagnóstico y a un programa. Es el caso de las ONGs que, luego de producido el sismo y sin participar directamente en la ayuda a la Emergencia, deciden iniciar programas de reconstrucción en una perspectiva de desarrollo de la región. O también el caso de las iglesias presentes en la zona -tanto de la Iglesia católica que es la mayoritaria, como de un conjunto de otras iglesias y grupos- que participan en la ayuda a la Emergencia y luego inician programas de reconstrucción. ONGs e iglesias no se incorporan orgánicamente al Sistema de Defensa Civil: no participan de los Comités provinciales y distritales y distribuyen su ayuda en forma independiente usando sus propios canales. Únicamente hacen uso de la centralización que hace INDECI para el transporte de la ayuda a la zona.

#### **d. La experiencia de ITDG: incorporación en la matriz local de la relación reconstrucción y desarrollo**

Producido el primer sismo, ITDG que tenía relaciones con la región en virtud sobre todo de una investigación sobre la historia y el desarrollo regional (Maskrey *et al.*, 1991) decidió intervenir en la reconstrucción del Alto Mayo incorporando la variable desarrollo local y regional en ella. Envío inmediatamente a una misión que realizó una evaluación preliminar de los daños (Zambrano y Medina 1992).<sup>11</sup> Convocó a un conjunto de agencias internacionales de ayuda y les ofreció la oportunidad de participar en la reconstrucción creando una nueva forma de intervención en los desastres que iba más allá de la ayuda a la emergencia. Con el apoyo de algunas de ellas y con sus recursos profesionales hizo un diagnóstico de las necesidades surgidas de los daños del sismo, de los recursos naturales y organizacionales de la zona y determinó el sistema constructivo más adecuado al medio y las amenazas naturales, al mismo tiempo que formulaba un "Plan de Reconstrucción y Desarrollo del Alto Mayo" (Zambrano y Medina 1992-I: 145-165)<sup>12</sup> que iba más allá: no sólo proponía la *Quincha Mejorada* (construcción tradicional de caña con mejoras que aumentan su sismo-resistencia, durabilidad y apariencia) sino articulaba un programa de autoconstrucción de este tipo a problemáticas tales como la utilización de los recursos naturales locales (caña y otros tipos de madera), diversificación de la producción agrícola y forestal, revalorización y protección del medio ambiente, desarrollo de la actividad manufacturera, reforzamiento de la estructura urbana, etc. Asimismo identificaba a los actores locales y externos más idóneos para iniciar estos programas.

En agosto de ese año se presentó este Plan integral al conjunto de actores locales: gobiernos locales, organizaciones sociales de base, otras instituciones de la sociedad civil y organismos del Estado, tanto locales como centrales. La respuesta no se hizo esperar y provino de Soritor. Tenían interés en aplicar el sistema constructivo propuesto. La construcción demostrativa sería el local comunal. El municipio y la población, bajo la dirección del Frente de Defensa pusieron el terreno, los materiales de construcción y la mano de obra. Paralelamente se instaló un vivero forestal. El ITDG puso la dirección técnica y profesional en la construcción, y se asoció con una ONG local especialista en cuestiones ambientales para la instalación del vivero. Luego vinieron las primeras viviendas. Cuando se produjo el segundo sismo de abril de 1991 había cerca de 15 casas construidas y 70 en construcción en Soritor. Todas resistieron óptimamente el sismo. Entonces el programa adquirió una legitimación adicional. La sismo-resistencia no era una sofisticación, tampoco una ficción. Significaba la diferencia entre quedar en la calle o volver a dormir a la propia casa después del sismo.

El proyecto de reconstrucción de viviendas, ubicado dentro de un plan integral de desarrollo, sin embargo, lograría ya interesar y comprometer a un conjunto más amplio de instituciones y actores. El Plan del Alto Mayo fue presentado en un Seminario-Taller en Moyobamba al conjunto de actores locales; al mismo tiempo

<sup>11</sup> Este Informe preliminar fue elaborado y comunicado en junio de ese mismo año y circuló entre las instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales que tuvieron que ver directamente en ese momento con el Alto Mayo. La referencia bibliográfica que usamos corresponde, como lo señalamos en nota anterior, a la publicación que dos años más tarde la recogió junto con otros trabajos sobre desastres en el Alto Mayo y otros puntos del país (Medina, J. y R. Romero, *Los desastres sí avisan*, Lima, ITDG, 1992: 131-144), publicación de más fácil acceso que el informe original. Igual ocurre con el *Plan de Reconstrucción y Desarrollo del Alto Mayo*, publicado y ampliamente circulado en agosto de 1990, y que más adelante citamos con la referencia a esta publicación de 1992 que también lo recogió.

<sup>12</sup> Ver nota anterior.

una Exposición Fotográfica recorrió toda la zona y se produjeron programas radiales. Igualmente se envió ejemplares y se difundió el Plan y la propuesta tecnológica entre todas las instituciones del Estado (INDECI, ENACE, ININVI y el Sistema Nacional de Capacitación en Construcción Civil-SENCICO del sector Vivienda) y entre las agencias de ayuda.

Aquí también hubo una respuesta. Cáritas, de la Iglesia católica, se interesó en el proyecto y, mediante un convenio con ITDG aportó los fondos necesarios para extender el proyecto a nivel de todo el Alto Mayo. Hoy, al tercer año consecutivo, hay más de 500 casas, cerca de 20 escuelas y de 10 iglesias terminadas. ENACE también se interesó y llegó a ofrecer el financiamiento para 300 casas. Sin embargo, el acuerdo no llegó a cristalizar. En Lima hubo quien no entendía por qué asociarse a una ONG si podían hacerlo solos. Lamentablemente las realizaciones de ENACE que más abajo reseñamos dejan ver hasta qué punto le fue difícil acceder al estrato de la población que optaba por la *Quincha Mejorada* en lugar de los sistemas convencionales, más caros (sólo un 16% del total de los beneficiarios de ENACE optó por *quincha*). UNDRO/PNUD también se interesó en el aspecto capacitación y promovió un convenio entre ININVI e ITDG. El convenio se realizó, las acciones se ejecutaron, pero el trabajo compartido fue menor y no se tejió entre las dos instituciones una relación que realmente hiciera fluir entre ambas los recursos de cada cual potenciándolos entre sí e inscribiéndolos en un Plan de desarrollo para la zona. Estas dos experiencias vuelven a presentar a los organismos del Estado como los actores menos permeables a la conexión con la dinámica local.

De lo que el Estado se marginó, sin embargo, no fue solamente de un proyecto de reconstrucción de viviendas con tecnología apropiada a las amenazas y características de la zona. Sobre las 500 casas directamente construidas por el Proyecto, hoy pueden encontrarse alrededor de 1,000 casas que han sido construidas independientemente por los pobladores del Alto Mayo y que reproducen las características principales de la propuesta de ITDG. No tienen el grado de sismo-resistencia ni la durabilidad que las del Proyecto pero tampoco la peligrosidad definitiva del tapial y adobe que reemplazan. El número de 1,000 indica hasta qué punto había necesidad de esa alternativa y cómo el 16% obtenido por ENACE no es representativo de la realidad poblacional sino del estrato social al que acceden los sistemas de crédito del Estado.

Esta réplica, por otro lado, es parte de un proceso mayor. El Plan de Reconstrucción y Desarrollo del Alto Mayo logró articular a las poblaciones de base, la Iglesia católica y agencias de ayuda en un proyecto de desarrollo. El ITDG fue quien inició e hizo de centro de las relaciones. El éxito del proyecto, sin embargo, proviene del fondo de la realidad social: la necesidad de la población con la que conectó y que la muestra no sólo las 500 casas del Proyecto sino las 1,000 de réplica. Es esa necesidad la que le da sentido a los otros aspectos que incorpora el proyecto: el vivero para recuperar y promover las especies maderables locales necesarias inicia la valoración del medio ambiente, la capacitación de los constructores locales y el mejoramiento de la fabricación de tejas inicia ya el fortalecimiento de la actividad manufacturera. Es decir: de la reconstrucción se pasa al desarrollo. Pero un desarrollo que nace de las características de realidad local misma.

La réplica, por otro lado, no se dio únicamente a nivel del sistema constructivo. Hay otras iniciativas que indican que la necesidad pugna por salir a otro nivel. En efecto, en diciembre de 1990, cerca de dos meses después que el ITDG organizara el Seminario-Taller "Tecnología Apropiada para la Mitigación de Desastres" en que presentó el Plan de Reconstrucción y Desarrollo, el Frente de Defensa de Soritor, por propia iniciativa, convocó a otro Seminario-Taller "Organización para la Reconstrucción del Alto Mayo", obteniendo la presencia de más de cien dirigentes y autoridades de toda la zona, lo que indica, por lo menos, su poder de convocatoria en ese momento. Se planteó la aplicación del Plan a nivel regional y la formación del Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo del Alto Mayo.<sup>13</sup> La iniciativa sólo cristalizó hasta cierto punto. Sirvió para darle mayor cobertura al proyecto. Pero sobre todo muestra hasta qué punto hay una dinámica a la que el Estado no logra servir, se automargina, permitiendo que esta historia siga siendo paralela. No es ocioso

<sup>13</sup> Hasta ese momento existían los Frentes distritales (Soritor, Habana, etc.) y los Frentes provinciales (Rioja, Moyobamba, etc.) El Frente de Soritor en ese momento planteaba un Frente del Alto Mayo que uniera las dos provincias afectadas por el sismo, que corresponden -como considera este estudio- a una unidad geográfica y social en el interior de la región.

imaginar lo que sucedería si el Estado asumiera esa dinámica de la base.

#### e. En el ámbito de las iglesias evangélicas: ONGs en otra matriz

ITDG y la Iglesia católica no fueron, sin embargo, las únicas instituciones de este tipo que actuaron. La idea de una reconstrucción con incidencia en el desarrollo regional de ITDG y Cáritas coincidió con el hecho de que la población mayoritaria del Alto Mayo es católica. El proyecto se sirvió de la red de agentes pastorales y la estructura parroquial de la Iglesia católica, pero no puede decirse que haya sido ni concebido ni ejecutado para la población de una determinada confesión. En el caso de los programas promovidos por algunas iglesias evangélicas pareciera en cambio adquirir más importancia la atención a una feligresía. Hay zonas en el Alto Mayo en que la proporción de la población que es protestante es significativa. Mayormente en las zonas de más alta proporción de población migrante de la sierra (en las zonas de población predominantemente oriunda la mayoritaria es la católica). Varias experiencias de reconstrucción parecieran inscribirse en esa matriz puesta por estas otras iglesias.

Otra ONG nacional que realizó un programa de construcción de viviendas y que trabajó en ese ámbito fue el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES). PREDES también hizo una evaluación a los pocos días de producido el primer sismo por encargo de la misma institución que luego apoyó el proyecto de ITDG, y luego propuso un plan que más tarde se ejecutó con el apoyo de fondos de las iglesias evangélicas. Trabajó en la provincia de Rioja, en las localidades de Nueva Jerusalén, La Unión y Azunguillo, poblados de reciente formación en base a población migrante de la sierra norte y de confesión protestante. Construyó alrededor de 100 viviendas y realizó talleres de capacitación de docentes en convenio con las Unidades de Servicios Educativos (USE) del Ministerio de Educación. Las USE son de las instituciones con mayor capacidad para recibir cooperación de otras instituciones. La capacitación a profesores es una acción que puede realizarse sin compromisos a largo plazo pero al mismo tiempo corre el riesgo de convertirse en acciones puntuales sin mayor consolidación posterior. PREDES recibió apoyo del Concejo Provincial de Rioja (volquetes y materiales a menor costo) y se benefició del dinamismo de este Concejo coordinando con el Comité de Defensa Civil de esa provincia los lugares en que realizaron su acción. PREDES se encontró también en la zona con la misma facilidad de réplica para la *Quincha Mejorada* de la que hemos mencionado para el proyecto ITDG-Cáritas. Sin embargo, terminado el proyecto de acción de reconstrucción este no parece haberse insertado en nuevas acciones de desarrollo. La organización de la población evangélica parece más débil y más atomizada. Por lo menos en algunos casos es menos versátil. PREDES debió convertir a las organizaciones de base que encontró en comités específicamente dedicados a los asuntos del Proyecto. Debió transformarlos en una organización *ad hoc*. Eso parece haber incidido en que, terminado el proyecto de construcción, este no haya trascendido esa acción. Si bien la respuesta al desastre por parte de las poblaciones e iglesias evangélicas del Alto Mayo requiere de mayor estudio, salvo algunas excepciones, todo indica una menor participación de las instituciones evangélicas locales en una perspectiva de desarrollo integrada a los procesos sociopolíticos. No se trata necesariamente de una concepción convencional del desarrollo sino más bien de una cierta compartimentalización de la acción de reconstrucción.

El caso del Programa de Asistencia a los Damnificados del Alto Mayo (PRADAM), creado por la Iglesia Evangélica en Moyobamba y que contó con el apoyo de varias instituciones evangélicas de ayuda de Estados Unidos, Gran Bretaña y Holanda, tiene ese rasgo. Si bien trabajó también en lotes de los propios beneficiarios del proyecto (entre 55 y 60), creó nuevos asentamientos, como con la compra de un terreno en las afueras de la ciudad de Moyobamba de cerca de 80 lotes, reproduciendo esa tendencia fundacional de pueblos que se le ha visto a estas confesiones en el Alto Mayo y que coincide con el origen migracional de su feligresía. Este hecho hace que deban poner un acento inicial mayor en la habilitación urbana, movimientos de tierra y acciones preliminares para la infraestructura de agua potable y luz. Luego el proyecto proporciona el material básico de la construcción. La justificación manifiesta del proyecto revela una motivación proselitista que no se esconde. se trata de *"una labor de la Iglesia Evangélica que muestra que, en este tipo de eventos, es unida"*.

Otro caso es la participación del Ejército de Salvación en la reconstrucción. Algo destacable es que es la primera ocasión que realizan uno de estos programas en el país. Antes sólo lo hacían colaborando en el