

Una ONG nacional que realizó un programa de construcción de viviendas y que trabajó en ese ámbito fue PREDES. Esta institución 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 inmigrante de la sierra norte y de confesión protestante. Después de un fracaso inicial cuando se construyó dos aulas en adobe mejorado que sufrieron daños en el sismo de abril 1991, PREDES decidió adoptar también la quincha mejorada. Construyó alrededor de 50 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 hecho mención para el proyecto ITDG-Cáritas. Sin embargo, terminado el proyecto de acción de reconstrucción, éste 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, éste no haya trascendido esa acción. Si bien la respuesta al desastre 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 compartimentación 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 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 migratorio 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". Después de construir dos locales demostrativos, uno con adobe mejorado y otro con quincha prefabricada, PRADAM también se vio obligado a optar por la quincha mejorada.

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 momento de la emergencia. Esta es una institución cuya presencia en el país se remonta a 1910. Enterados del desastre por la radio dispusieron envío de ayuda a la zona y, con su estructura de tipo militar, organizaron un "programa de choque" que consistió en jabones, baldes, medicinas, desinfectante y repelente de insectos. Decidieron luego participar en la reconstrucción. Para ello conversaron con las autoridades de Rioja, El Porvenir y Moyobamba. Nuevamente, el interés de las autoridades de Rioja hizo que el proyecto se llevara a cabo en esa provincia. Sin embargo, fue el Concejo quien decidió que se realizara en El Porvenir. Seleccionó el lugar para el nuevo asentamiento y a los beneficiarios. El Ejército de Salvación tiene como política no intervenir en la selección de los beneficiarios. La población de El Porvenir vivía en forma dispersa, el Programa los juntó. Se construyeron 200 casas con bloquetas de concreto con mano de obra de los beneficiarios. Se construían por conjuntos de 50 casas. El primer bloque se terminó en ocho meses en el año 1991. El trabajo era colectivo y, al terminar cada conjunto las casas se sorteaban entre los beneficiarios. El Ejército de Salvación ponía los materiales (cemento, fierro, madera para las puertas y ventanas, y calaminas).

De esta experiencia, cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, el tipo particular de colaboración con un Concejo dinámico y cumplir su meta sin comprometerse demasiado en los conflictos que puede vivir la localidad. Una especie de intervención entre aséptica y espiritual: el Concejo seleccionó el lugar y los beneficiarios, puso la maquinaria y otorgaría los títulos de propiedad. El Ejército de Salvación, además de los materiales, ponía un maestro de obras, un paramédico y un pastor para que predique el evangelio. Ese es su objetivo: "ayudar a los pobladores que se esfuerzan y predicar". El otro aspecto a destacar es que se trata de su primera experiencia en reconstrucción y es considerada favorable y positiva. El Ejército de Salvación valora lo obtenido gracias al trabajo colectivo. Destacan el hecho de que los pobladores se organizaron para obtener la conexión a la red de fluido eléctrico y de teléfonos, que no estaba previsto que pasara por ese lugar. Para el Ejército de Salvación, el paternalismo y verticalidad no es un problema. Según sus propias declaraciones, ellos, como institución benefactora ponen las reglas y los participantes deben atenerse a ellas.

Sin embargo, la cooperación que lograron con el Concejo de Rioja no representa lo que han obtenido de los sectores del Estado. Con el INDECI sólo transportaron su ayuda. Trataron de coordinar pero "¡Hay tanta oficina en el INDECI!". Con frecuencia han manifestado, "cheque en mano", su interés al Ministerio de Relaciones Exteriores de realizar proyectos conjuntos, pero no han obtenido respuesta. Aquí podemos encontrar una organización más en espera de encontrar su lugar en una matriz mayor.

La Participación del Estado

El Gobierno Central: de un antiguo paralelismo al intento de un plan orgánico

Hemos visto hasta qué punto la respuesta del Estado a la reconstrucción fue mínima y, además, dispersa durante todo el periodo posterior al primer sismo. Al producirse el segundo sismo hubo un cambio importante. INDECI y el Sistema Nacional de Defensa Civil se pusieron en

funcionamiento pero, sobre todo, el Gobierno central tomó la decisión política de intervenir más orgánicamente. Para ello encargó al sector o Ministerio de Vivienda y Construcción la reconstrucción del Alto Mayo. Al momento la cartera de Vivienda y Construcción se encontraba en manos de un profesional de reconocida trayectoria en el ámbito empresarial y académico. Presidía, además, el Comité Peruano del Decenio de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales.

El interés del Gobierno por la reconstrucción del Alto Mayo se mostró en que inmediatamente fue aprobado el Programa de Créditos Supervisados de ENACE, que se encontraba esperando esa decisión desde al año anterior, pero también por la presencia del Ministro de Vivienda y los responsables de los distintos organismos especializados del sector vivienda en la zona.

En efecto, en el transcurso del mes siguiente al sismo se realizó en Moyobamba una reunión pública a la que asistieron todas las autoridades locales y en donde tuvieron la oportunidad de presentar sus demandas. Estuvieron presentes junto con el Ministro, los responsables de ENACE, ININVI, INADUR, SENAPA, SENCICO y el Banco de Materiales y otros organismos del Estado, como el Proyecto Especial Alto Mayo. Participaron también instituciones con vínculos con el sector como el CISMID. Allí cada uno de los sectores planteó los planes a ejecutar. De esta forma los programas del Estado recibieron una legitimación del Ministro.

En ese mismo evento se anunció la ejecución del programa de ENACE y una partida con la que comenzó a trabajar el Banco de Materiales. Dicho Banco llegó a otorgar 1,469 créditos entre 1991 y 1992, mayormente a trabajadores estables y dependientes de medianos ingresos. Por su parte, durante los años 1991 y 1993 ENACE había ejecutado 3,591 créditos, de los cuales 3,161 eran viviendas de ladrillo y 430 de Quincha Mejorada. Cabe destacar que este sistema, que se inscribe en el de la autoconstrucción y se realiza con mano de obra de los propios beneficiarios, se ha mostrado como el que mejor se adapta a las características de zonas pobres pero con recursos de tiempo y mano de obra. Sin embargo, los problemas ya señalados en páginas anteriores hicieron que sólo fueran los sectores de mayores recursos los que pudieron beneficiarse de ellos. Son estos sectores quienes por razones obvias escogieron mayoritariamente la albañilería convencional de ladrillo, lo cual explica la poca proporción de créditos ejecutados en quincha mejorada. Estos créditos se han ejecutado en las ciudades de Moyobamba y Rioja y en el pueblo de Soritor en donde, por la presión de la población, se otorgaron facilidades adicionales.

En cuanto a INADUR, ya en el primer sismo las autoridades edilicias se enteraron que era el INADUR el llamado a apoyarlos en los Planes de Ordenamiento Urbano. A pesar de la demanda, el apoyo no se concretó sino hasta este segundo sismo. Así, llegaron misiones a Rioja y Moyobamba, en donde estos planes fueron formulados. Estos nuevos planes, sin embargo, venían a incorporarse a una vieja historia. Moyobamba, por ejemplo, tenía ya uno desde 1970 (a dos años del sismo de 1968), que no había podido ponerse en ejecución hasta el momento. A pesar de su existencia, luego del segundo sismo aún se discutía si correspondía expropiar y cómo indemnizar a quienes debían retirar tres metros sus casas para ampliar las calles y evitar el acrecentamiento de daños en caso de sismos. Los planes de Rioja y Moyobamba se reactualizaron, pero la escasez de personal técnico en los gobiernos locales ha impedido su

ejecución. La colaboración del CISMID recogida en la formulación de estos planes, por ejemplo, depende de que éstos puedan ser ejecutados por los organismos locales.

Tanto ININVI como SENCICO realizaron cursos de capacitación que debían articularse a proyectos como el que veremos más adelante financiado con una donación del Gobierno del Japón. Igualmente, SENAPA y ElectroPerú trabajarían con esos fondos, lo que más adelante analizamos.

Hubo, por otro lado, de parte del Ministro de Vivienda una iniciativa que marcaba otra diferencia. Mediante Resolución Vice-ministerial se formalizó la existencia de una Comisión en Lima encargada de coordinar y supervisar la ejecución de las acciones de los distintos organismos del sector Vivienda comprometidos en brindar apoyo al Alto Mayo. Se trataba de evitar duplicidades y, al mismo tiempo, supervisar el cumplimiento de las metas. Había allí larvariamente un plan de reconstrucción de parte del gobierno central. Participaban allí todas las instituciones ya mencionadas del sector más el Banco de Vivienda. Esta comisión se formó en los momentos de la emergencia del segundo sismo y funcionó con mayor o menor regularidad hasta diciembre de ese año. Todo indica que después del informe del año que presentaron los funcionarios encargados de mantenerla activa, no se retomó. Todo indica que dejó de funcionar al dejar el cargo el Ministro cuya trayectoria profesional y académica –además del cargo que cumplía al presidir el Comité Peruano para el Decenio Internacional de la Reducción de los Desastres– le hizo concebir la actuación del Estado de una forma distinta. Actualmente el sector de Vivienda y Construcción ha sido prácticamente desmantelado como parte de la reducción y liberalización del Estado peruano que viene ejecutando el Gobierno.

Ese intento de un Plan de Reconstrucción liderado por el Gobierno central para el Alto Mayo, que expresaba esa Comisión, adquiere mayor interés cuando sabemos que a ella se invitó a un representante de INDECI que asistió por lo menos a las primeras reuniones. La separación práctica que existe entre la atención de las emergencias y la promoción de la prevención en manos de INDECI, y las labores de reconstrucción y desarrollo teóricamente encargadas a los otros organismos y sectores del Estado parecía allí comenzar a romperse. Por lo menos se tendía al interior de los organismos regulares de desarrollo del Estado un puente hacia el Sistema Nacional de Defensa Civil. Si tal puente se fortaleciera, los comités provinciales y distritales de Defensa Civil dejarían de ser órganos temporales para situaciones excepcionales y podrían adquirir nuevos papeles en la conexión entre las demandas y características locales y las acciones del Estado. Por un lado, lamentablemente, al depender aún este intento de la iniciativa de una persona, los cambios relativamente normales a nivel de los cargos políticos en el Gobierno comprometen la continuidad de estos proyectos a nivel de la estructura misma del Estado. Pero por otro lado, el problema es más complejo, pues los Comités y el Sistema Nacional de Defensa Civil tampoco parecen haber encontrado aún la forma de incorporar a la población, sus características y sus necesidades: esas que al conectar con ellas desatan procesos de reconstrucción como los que hemos visto en el anterior acápite.

La experiencia de la donación japonesa: el papel de enlace del INDECI, posibilidades y límites

Junto con toda la ayuda que llegó al Alto Mayo al momento de la emergencia, proveniente de diferentes organismos internacionales (gobiernos extranjeros, agencias bilaterales y multilaterales de ayuda, ONGs internacionales), de las dependencias del Estado, y de las instituciones de la sociedad civil nacional, hubo una que merece especial atención. Fue la donación de US \$300,000 que hizo el Gobierno de Japón al Gobierno Peruano para la reconstrucción del Alto Mayo. Esto se produjo a los pocos días de ocurrido el segundo sismo, en abril de 1991.

Esta donación fue tramitada por la Embajada del Japón a través del Ministerio de Relaciones Exteriores con conocimiento del INDECI, en el cual recayó por tratarse de una donación para "contribuir con la ejecución del programa de emergencia del Gobierno peruano" para la población del Alto Mayo. Indica que la ayuda internacional que llega al Gobierno peruano para la emergencia o la rehabilitación en un caso de desastre es canalizada y recae bajo la responsabilidad del INDECI. Y que a éste le corresponde legalmente recibirla, a diferencia de las otras entidades del Estado que acceden a los préstamos y donaciones internacionales para otros efectos. Si esos fondos llegan a ser utilizados en programas de reconstrucción lo serán a través de otro tipo de curso. El que toda la correspondencia entre la Embajada del Japón y el Ministerio de Relaciones Exteriores se haya realizado con copia al INDECI muestra que éste fue considerado – si no estuvo presente– en la decisión de cómo se canalizaba la ayuda.

Recibida la donación, el INDECI inmediatamente formó una "Comisión Técnica encargada de evaluar, dar prioridad y determinar las acciones o proyectos de rehabilitación para la zona afectada [...] a ser ejecutados con la donación de US \$300.000 del Gobierno de Japón". Esta Comisión fue conformada por el sub-jefe del INDECI, que la presidía; la Dirección de Prevención del mismo; un representante del Ministerio de Vivienda, que había sido encargado por el gobierno central de la reconstrucción del Alto Mayo; y por un representante de la Embajada del Japón. Desde un inicio de las sesiones de la Comisión estuvieron presentes ININVI, promoviendo un sistema constructivo de Quincha Prefabricada, y SENAPA, ambos del sector Vivienda. En las primeras reuniones estuvo también presente el CISMID, que compartía con el ININVI la misma propuesta técnica que más abajo discutimos. Inmediatamente también, el INDECI convocó a los sectores de Salud, Educación y Energía y Minas así como a los gobiernos locales provinciales en su calidad de titulares de los comités provinciales de Defensa Civil, así como al Gobierno Regional Transitorio –CORDESAM. Les solicitó "la presentación de propuestas sobre Proyectos de Rehabilitación" y "remitir un informe sobre las necesidades de rehabilitación de su jurisdicción y una propuesta priorizada de proyectos". INDECI incentivó y promovió la participación de los gobiernos locales y de los organismos estatales en la presentación de propuestas, intentando conectar las demandas locales con los recursos institucionales del Estado. Todos los actores convocados respondieron con sus demandas y propuestas. Más adelante se incorporó como invitado al Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIE), que tiene interés en la reconstrucción de las escuelas dañadas.

Producida la negociación, la propuesta de distribución de la donación que hace INDECI y que es aprobada por unanimidad en la Comisión es: 59% para el sector Vivienda (ININVI y SENAPA), 18% para Educación, 13% Energía y Minas y 8% para Salud. Destaca el sector Vivienda como el

principal beneficiario de la ayuda Pero en particular ININVI, que recibe el 83% de la parte correspondiente a Vivienda, es decir, el 49% del total de la donación. Con su 10% SENAPA rehabilitaría los componentes vitales del sistema de Agua Potable y Alcantarillado de las ciudades de Rioja y Moyobamba y con su 13% ElectroPerú, del sector Energía y Minas, rehabilitaría las redes de distribución de energía eléctrica también de ambas ciudades. Salud y Educación, sobre todo reconstruirían infraestructura y locales. ININVI construiría dos talleres de fabricación de componentes de Quincha Pre-fabricada a ser utilizados, en primer lugar, en reconstrucción de escuelas y luego en otras edificaciones. Lo paradójico es que, siendo el principal beneficiario, fue el que más dificultades tuvo para lograr sus metas. No obstante estar prácticamente terminada la construcción de los talleres sólo dos meses después de lo estipulado en el contrato entre ININVI e INDECI (firmado el contrato en octubre de 1991, debía estar terminado en marzo del siguiente año y fueron concluidos en mayo), en agosto de 1992 el INDECI debe enviar una misión a la región para evaluar en el terreno los múltiples reclamos de los Gobiernos locales por retrasos en la construcción de las aulas y escuelas. La misión constató que, cuando las obras se habían realizado, los paneles no habían sido fabricados en los talleres sino en la misma zona de trabajo. En general se adujo: 1) la existencia de un sólo maestro de obras del ININVI, es decir, falta de personal en la zona; 2) dificultades de comunicación administrativa, es decir, problema no resuelto de incomunicación entre la administración financiera central y la regional; 3) poca capacidad de los aserraderos de la región para entrega de maderas aserradas y dificultad para la obtención y transporte de materiales convencionales escasos en la zona; y, 4) falta de participación de la población, y –en un caso– falta de coordinación para determinar la ubicación de las aulas a construir, que también alude a la distancia del proyecto con respecto a la población de base o beneficiarios. Es importante anotar que, en los informes, se destaca el hecho que, cuando las obras han avanzado, ha sido gracias a la participación de la población, revelando el potencial que el proyecto no logró canalizar. En octubre de 1992 hay muchas obras sin concluir y el Taller de Rioja no funciona. Algunas obras se inauguraron recién en noviembre. Actualmente aún no han sido entregados los informes finales del proyecto y son muy pocas las construcciones que puede mostrar como realización.

La propuesta tecnológica de la Quincha Pre-fabricada se distingue de la Quincha Mejorada. En primer lugar porque la primera utiliza paneles fabricados previamente, supuestamente a mayor escala y en menos tiempo, en talleres aparte, que son los que ha construido ININVI, y que luego son colocados en el lugar de la construcción. Y en segundo lugar, porque para la fabricación de estos paneles y otras partes de la construcción utiliza madera aserrada. La Quincha Mejorada teje las paredes de caña o quincha en el mismo lugar de la construcción haciendo mayor uso del recurso tiempo y trabajo familiar, y utiliza madera rolliza sin aserrar. Esta madera es más abundante en la región, de más fácil acceso y no requiere de aserraderos que son escasos en la zona. Adicionalmente suma aspectos que aumentan la sismoresistencia de la Quincha tradicional (amarres de diverso tipo entre otras cosas) y su durabilidad (particularmente cimientos de concreto que protegen a la madera de la humedad del suelo que, al conservarla, incide al mismo tiempo también en la sismoresistencia de la construcción). En el laboratorio, la Quincha Mejorada es de más lenta construcción pero, en una zona como el Alto Mayo, la mano de obra y el tiempo no son un problema, un recurso escaso, sino todo lo contrario; y, en cambio, la velocidad de construcción de los paneles de Quincha Pre-fabricada depende de condiciones que sólo se dan en el laboratorio, en otras zonas y con otros beneficiarios.

La inadecuación al medio de esta tecnología se ve confirmada por el éxito obtenido en la zona por la otra, tanto en las realizaciones directas de los proyectos de ITDG-Cáritas y de PREDES como en la réplica de parte de la población. La propuesta tecnológica no es sólo el sistema constructivo en sí sino la incorporación al medio social y su apropiación por los beneficiarios, cosa que no ha ocurrido. Asimismo, una propuesta tiene que tener en cuenta los recursos humanos especializados con los que cuenta para llevar adelante la parte que le corresponde a la institución promotora y vemos cómo el ININVI no pudo tenerlos en la zona. También debe tener en cuenta la relación entre el centro y la zona de realización. Los responsables de las obras se quejaron de no contar con los fondos en los momentos oportunos. Los problemas administrativos y de personal indican la débil presencia del Estado en la zona. Finalmente, la inadecuación de la propuesta tecnológica indica cómo el poco conocimiento de la zona le impide al Estado y otros organismos respuestas apropiadas. Todo esto concluye en el hecho de que el INDECI, al circunscribirse a los organismos del Estado para hacer el enlace entre las donaciones extranjeras y las necesidades locales asume las actuales limitaciones de esos organismos del Estado y limita la adecuación de su propia respuesta como organismo especializado en la atención de las emergencias y la rehabilitación. Debe tener, por tanto, otros interlocutores. Es preciso resaltar que en ningún momento se contempló utilizar la donación Japonesa para reforzar y dar dinamismo a programas del sector no gubernamental, como los que hemos mencionado arriba. Mientras existieron programas exitosos de reconstrucción que pudieron haber sido extendidos a nuevos sectores de la población con el concurso de mayores recursos económicos, en paralelo encontramos a recursos económicos entrampados por falta de articulación con las necesidades locales.

Por lo menos formalmente, los gobiernos locales, como titulares de los Comités de Defensa Civil locales, deberían ser los eslabones necesarios para lograr el enlace. Es verdad que no fueron parte de la Comisión Técnica ni participaron en forma determinante en la priorización y selección que hizo la Comisión. Pero en algunos de los Planes de Rehabilitación o Propuestas a las que se dio prioridad, que enviaron a solicitud del INDECI, aparecía como propuesta la Quincha Prefabricada. En otros se hablaba indistintamente de la Pre-fabricada y la Mejorada. Podemos pensar que, si hubieran participado directamente en las negociaciones, los resultados no hubieran sido muy distintos. Eso cuestiona a los Concejos o gobiernos locales y a los comités locales (en particular a los provinciales) de Defensa Civil como órganos que no han logrado incorporar las necesidades y características locales a su acción y a los actores diversos que puedan dar cuenta de ellas. El problema, por tanto, no se reduce al INDECI y a sus interlocutores estatales, sino incluye a los gobiernos locales. Y aquí aparece la necesidad de otros interlocutores tanto para el INDECI a nivel central como para los comités locales de Defensa Civil a nivel de la base. Se trata de otras instituciones como son las ONGs y las iglesias y las organizaciones sociales de base. Las limitaciones del enlace que hace el Sistema Nacional de Defensa Civil en el caso analizado, entonces, proviene no sólo de circunscribirse a los organismos del Estado sino de que el Sistema Nacional de Defensa Civil (tanto en el centro como en la base: en este segundo caso, léase Comités locales) se circunscriba a los recursos formales y convencionales del Estado y de la sociedad. Las limitaciones que el Sistema exhibe en este caso de reconstrucción con la donación japonesa son las mismas que muestran la existencia de los casos locales de reconstrucción paralela y las dificultades en la distribución de la ayuda en la Emergencia.

El Análisis de la Gestión del Desastre

Introducción

En el capítulo anterior hemos hecho una larga descripción de la gestión de los desastres producida desde el conjunto del universo social al que nos remite cada actor y el conjunto de los actores que participan de algún modo. Hemos visto que ese universo es más amplio que la escena local del desastre, que el país, y que incluye la comunidad internacional. Hemos partido de la escena local y de cada una de las respuestas allí encontradas nos hemos remitido al universo social e institucional particular de donde brotan esas respuestas. Cada uno de estos universos particulares ya parecen dibujar actores sociales en sentido más estricto: pueden ser varias instituciones pero respondiendo a un mismo interés y a una misma percepción de la realidad; su acción, por tanto, tiene el mismo sentido. Estos son: el Estado y sus distintos sectores, los Gobiernos locales, los sectores intermedios de la sociedad, los medios de comunicación, la comunidad internacional y las agencias internacionales de ayuda, la población de base y sus organizaciones autónomas, las iglesias y las ONGs de desarrollo. Ninguna clasificación ni orden es suficiente para incorporar y dar cuenta de todos los aspectos y rasgos de la sociedad, ni siquiera de los más directamente involucrados en la gestión de un desastre. Tampoco para incorporar con absoluto rigor a todas las instituciones. Quizá un rigor superior nos permitiría hacerlo, pero el riesgo de perder las especificidades del caso son muchas. Hemos optado por el rigor suficiente para que el caso sea entendido y comparable. Justamente, el concepto de "actor social", cuya denominación misma incide en la acción pero al mismo tiempo en la ubicación y papel que cumple en una escena y en la sociedad, usado en forma flexible, nos permite hacerlo.

De lo que se trata en este capítulo es de identificar la gestión que hace la sociedad de la situación de desastre. Ésta es realizado por actores que establecen una determinada relación con el hecho y entre ellos. La relación con el hecho y entre ellos revela la estructura con que la sociedad contó y cuenta para la gestión del desastre. Cada actor, sin embargo, tiene una diferente percepción, diferentes intereses y actúa en función de ellos. Se revela entonces que la gestión del desastre responde a su ubicación en la sociedad y el proceso social. La gestión, entonces, es parte de la sociedad y el proceso social. No puede entenderse sino desde esta perspectiva.

Finalmente, la gestión que se hace del desastre puede entenderse como una sola. No como la de cada actor, tampoco la suma sino el resultado de la acción y relación de todos. Justamente porque esta gestión, entendida como un hecho global, puede ser mejor incorporada conceptualmente al proceso social, podemos ver entonces al proceso social mismo no sólo respondiendo sino gestionando el desastre en un sentido u otro.

Activa o pasivamente, manteniendo o cambiando su curso, incorporando o no la experiencia, empeorando o mejorando la situación, el desastre aparece como un suceso en el que pueden aparecer nuevos hechos, después de los cuales la sociedad no es la misma, o producirse hechos

relativamente novedosos, después de los cuales todo vuelve a ser lo mismo. Si el proceso lo analizamos desde los actores, sin embargo, no es sólo la respuesta sino la gestión lo que podemos ver. La acción releva intereses, perspectivas y abre un espacio para las voluntades. Por eso, el análisis de la gestión lo hacemos por actores, para destacar la relación que establecen con el desastre y con los otros actores que determinarán la forma en que la sociedad, como proceso, gestionó el desastre y si produjo o no nuevos procesos.

La Gestión del Desastre de Parte del Estado

Por actores estatales entendemos fundamentalmente a los que dependen del gobierno central. Es decir, el gobierno central propiamente dicho y los sectores que dependen de él: cada uno de los ministerios y sus dependencias. Volviendo a la discusión sobre los actores, en el caso del Estado, por ejemplo, podríamos hablar de sus distintos estamentos. En ese caso, los gobiernos locales podrían ser su primer o último estamento, el más cercano a la población. Perderíamos allí su rasgo de institución nacida de un proceso electoral distinto al del gobierno central y sus sectores, con frecuencia en conflicto con él, gobierno local que aparece a veces articulando instituciones y organizaciones sociales de base locales y en conflicto con los otros poderes del Estado. Considerar en una categoría distinta a los gobiernos locales nos permitirá contraponer sociedad y escena locales a centro, sociedad y escena nacionales. Nos permitirá contraponer a actores endógenos y exógenos a la región, en realidades nacionales como la peruana en la que las regiones y los movimientos sociales regionales tienen su importancia y que se revela en el caso de los desastres. Más aun en el caso que tratamos.

Pensando en los actores estatales de esta forma, consideraremos como parte de ellos a la administración estatal regional, es decir, los organismos del Estado en la región (una oficina de la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos -ENCI- o una oficina de ENACE o incluso la CORDESAM, órgano regional del Poder Ejecutivo), dando cuenta del hecho de que responden a las directivas centrales del gobierno central, a pesar de formar parte de la región. Ese sería el estamento más bajo del Estado en este sentido. Estado se acerca más aquí a gobierno central o Poder Ejecutivo. El órgano principal que el Estado y el gobierno central tienen para actuar en situaciones de desastre es el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), órgano conductor del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI). Para seguir la lógica del desastre comenzaremos por él y luego veremos cómo participan los otros sectores y actores en la gestión del desastre.

El INDECI, el Sistema Nacional de Defensa Civil y los otros Sectores del Estado

El país cuenta desde 1972 con un Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que es el órgano conductor de un Sistema Nacional de Defensa Civil, que debe funcionar a nivel de todo el país y organizar al conjunto de la sociedad en función de la prevención y atención de los desastres y de la rehabilitación. El Instituto y Sistema cuentan actualmente con una legislación que, si bien le

permite teóricamente al INDECI organizar y conducir ese sistema, en la práctica este sistema sólo se implementa en los momentos y lugares de la emergencia.

El INDECI, como organismo, es permanente, tiene un conjunto de direcciones que lo conforman y demuestra una gran actividad. El INDECI tiene formalmente incorporados en su estructura orgánica al conjunto de los sectores de Estado, a través de un Consejo Consultivo Central en el que éstos deben estar representados por funcionarios del más alto nivel. De esa forma el INDECI debe utilizar y coordinar la acción de todos los sectores del Estado en relación a los desastres.

Asimismo tiene un Consejo Consultivo Internacional en el que están representados, a través de sus embajadas los organismos internacionales (gobiernos extranjeros, las agencias bilaterales y multilaterales y las ONGs internacionales interesados en prestar ayuda en casos de desastre).

Tiene también un Consejo Consultivo Científico Tecnológico en el que se encuentran representadas las instituciones capaces de dar asesoramiento en los aspectos sobre todo físico-naturales e ingenieriles de los desastres.

Finalmente el INDECI tiene un conjunto de Direcciones con las que realiza sus acciones: las direcciones de Doctrina e Instrucción, la de Prevención, la dirección de Operaciones y la de Logística.

Esto en cuanto al INDECI. En cuanto al Sistema Nacional de Defensa Civil, la legislación contempla que, en todo distrito y provincia del país debe conformarse un Comité de Defensa Civil, distrital o provincial, según sea el caso, convocado y presidido por el Gobierno Local. La legislación, asimismo, faculta a los gobiernos locales a convocar, para formar parte del comité, a todas las instituciones y organizaciones que crea conveniente: allí pueden ser convocados los colegios profesionales, las universidades, las asociaciones culturales y de desarrollo y las organizaciones sociales de base. Por una lado, estos comités debieran existir permanentemente pero, en la práctica, sólo se constituyen en los momentos de la emergencia para recibir y distribuir la ayuda y manejar la situación de emergencia. Sólo eventual y muy relativamente van más allá e ingresan a la rehabilitación y reconstrucción. Y por otro lado, en cuanto a la incorporación de las instituciones civiles a nivel distrital y provincial, esto depende de la capacidad de convocatoria, eficiencia e interés de los gobiernos locales.

Deben existir también, a nivel regional²⁰, una Dirección Ejecutiva Regional de Defensa Civil, cuya articulación con los nuevos gobiernos regionales se encuentra en proceso de definición pero

²⁰ Actualmente el país se encuentra organizado en 12 regiones que agrupan los antiguos 24 departamentos en que ha estado dividido. Al constituirse las regiones han desaparecido los departamentos y todas las funciones políticas que éstos tenían han pasado a las regiones, con algunas nuevas funciones. No han desaparecido, sin embargo, las provincias en que se dividían los antiguos departamentos, ni los distritos en que se dividían éstas. Las distintas provincias han sido agrupadas en subregiones que, sólo en algunos casos, conciden con los antiguos departamentos. El departamento de San Martín inicialmente fue considerado para formar parte de una sola región junto con el departamento de La Libertad, en parte costero y en parte serrano. Tal como reseña el primer capítulo de este estudio, San Martín se opuso al considerar el papel subordinado que le asignaba tal propuesta y reivindicando su identidad amazónica. Luego de un plebiscito considerado por la regionalización del país, el antiguo departamento de San

que, en la práctica, hoy dependen de la Jefatura del INDECI. El INDECI y el Sistema Nacional de Defensa Civil forman parte del sector Defensa (Ministerio de Defensa, normalmente entendido como el Ministerio de las Fuerzas Armadas). El Sistema y sus direcciones ejecutivas regionales se encuentran aún organizados según las Regiones Militares en que se encuentra dividido el país, diferente de la regionalización política. Aunque el propio INDECI postula la reorganización del Sistema en función de la nueva regionalización del país, aún eso no está definido. Finalmente, tanto la jefatura del INDECI y sus direcciones, como las Direcciones Regionales, se encuentran a cargo de las Fuerzas Armadas.

En cada uno de los gobiernos locales debiera existir también una Oficina de Defensa Civil. Lo mismo en cada sector o ministerio del Estado y en cada uno de sus organismos.

Este Sistema debiera estar extendido a nivel de todo el país. Sin embargo –como dijimos– sólo se implementa en los momentos y lugares de la emergencia. Según reconoce el propio INDECI, menos del 50% de sus componentes se encuentran instalados u operativos. Todo indica que la cifra es optimista. Los Consejos Consultivos actúan también sobre todo en función de las emergencias, los comités locales de Defensa Civil sólo se instalan en esas ocasiones con una representatividad relativa, las oficinas prácticamente no existen. Sin embargo, el INDECI actúa y hace actuar mal que bien a los comités locales durante las emergencias. Es innegable su dinamismo y esfuerzo.

El INDECI funciona en base a la aplicación de dos principios contenidos en la legislación existente y que hace respetar con gran celo en toda la medida de sus posibilidades: que toda la ayuda a una emergencia debe ser centralizada y canalizada a través del INDECI y el Sistema; y que, en el momento y en el área de desastre toda la autoridad recae en él. Para ello cuenta con la capacidad para recibir la ayuda nacional e internacional voluntaria y, en cuanto a la distribución de la misma, cuenta con la legislación que contempla que, en todo distrito y provincia del país debe conformarse un Comité de Defensa Civil a través del cual debe distribuirse la ayuda.

Producido un desastre, los gobiernos recurren al gobierno central, que los remite al INDECI, o se dirigen directamente al INDECI. En ambos casos se hace instalar el Comité Provincial o Distrital. Cuando se trata de desastres recurrentes, se reactiva el Comité que ya en otra ocasión se ha constituido. A veces los Comités sólo se instalan con la presencia física del INDECI en la zona. La primera misión que envía el INDECI es una en la que van los técnicos a evaluar la situación y llegan con ayuda convencional. Con frecuencia allí recién se instalan los Comités. Según la gravedad de la situación, el INDECI convoca más o menos formalmente a sus Consejos Consultivos para obtener ayuda y cooperación.

Martín se ha convertido en una región. Al ocurrir esto, y para reemplazar a la Corporación de Desarrollo del Departamento (Cordesam) que eran el órgano rector del poder ejecutivo a nivel departamento, fue nombrado -por el gobierno central - un "Gobierno Regional Transitorio" hasta que se realizaran las elecciones regionales para conformar la Asamblea regional. Antes que éstas se realizaran, el 5 de abril de 1992 se interrumpió el proceso democrático en el país, prolongándose indefinidamente las funciones de este gobierno Transitorio. Actualmente, mientras se elabora una nueva Constitución del Estado, la regionalización del país se encuentra en discusión y no se sabe aún qué ocurrirá con ella.