

momento de la emergencia. Esta es una institución cuya su 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, el seleccionó el lugar para el nuevo asentamiento y seleccionó 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, caben 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.

6. La Participación del Estado

a. 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 puso 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 por parte 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 a cuyos créditos ya hemos hecho referencia. Durante los años 1991 y 1992 ENACE ha ejecutado 2,131 créditos, de los cuales 1,794 son viviendas de ladrillo y 337 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. 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, por 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 por parte del 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 a 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 roles 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.

b. La experiencia de la donación japonesa: el rol de enlace del INDECI, posibilidades y límites

Junto con toda la ayuda que llegó al Alto Mayo al momento de la emergencia, proveniente de 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 \$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 este es al que 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 este 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, priorizar 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 estarán presentes ININVI, promoviendo un sistema constructivo de *Quincha Prefabricada*, y SENAPA, ambos del sector Vivienda. En las primeras reuniones estará 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 incentiva y promueve 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 responden con sus demandas y propuestas. Más adelante se incorpora como invitado el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INEI) 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 rehabilitará 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, rehabilitará las redes de distribución de energía eléctrica también de ambas ciudades. Salud y Educación, sobre todo reconstruirán infraestructura y locales. ININVI construirá 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, es el que más dificultades tiene 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 constata que, cuando las obras se han realizado, los paneles no han sido fabricados en los talleres sino en la misma zona de trabajo. En general se aduce: 1) la existencia de un sólo maestro de obras por parte 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 inauguran 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, pretendidamente 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 sismo-resistencia 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 sismo-resistencia 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 parte de 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 indica 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 a las emergencias y la rehabilitación. Debe tener, por tanto, otros interlocutores.

Sin embargo, los Gobiernos locales, como titulares de los Comités de Defensa Civil locales, participaron en 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 priorizadas que enviaron a solicitud del INDECI aparecía como propuesta la *Quincha Pre-fabricada*. 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 en 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.

D. El Análisis del Manejo

1. Introducción

En el capítulo anterior hemos hecho una larga descripción de la respuesta 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 el manejo 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 a la ubicación y rol 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 el manejo que hace la sociedad de la situación de desastre. Este es realizado por actores que establecen una determinada relación con el hecho y entre ellos. La relación con el hecho y entre ellos revelan la estructura con que la sociedad contó y cuenta para manejar el desastre. Cada actor, sin embargo, tiene una diferente percepción, diferentes intereses y actúa en función de ellos. Se revela entonces que el manejo que hace del desastre responde a su ubicación en la sociedad y el proceso social. El manejo, entonces, es parte de la sociedad y el proceso social. No puede entenderse sino desde esta perspectiva.

Finalmente, el manejo que se hace del desastre puede entenderse como uno sólo. No como el de cada actor, tampoco la suma sino el resultado de la acción y relación de todos. Justamente porque este manejo, entendido como un hecho global, puede ser mejor incorporado conceptualmente al proceso social, podemos ver entonces al proceso social mismo no sólo respondiendo sino manejando 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 el manejo lo que podemos ver. La acción releva intereses, perspectivas y abre un espacio para las voluntades. Por eso, si el análisis del manejo 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, manejó el desastre y produjo o no nuevos procesos.

2. El Manejo por Parte del Estado

Por actores estatales entendemos fundamentalmente 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. Mas 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, e 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 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 el manejo del desastre.

3. 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 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 recepcionar 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 regional¹⁴, una Dirección Ejecutiva Regional de Defensa Civil cuya articulación con los nuevos Gobiernos regionales se encuentra en proceso de definición pero 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, distinta a 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 FFAA.

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

¹⁴ 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 estos 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 dividen estas. Las distintas provincias han sido agrupadas en sub-regiones que, sólo en algunos casos, coinciden 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 legislación de Regionalización del país, el antiguo departamento de San Martín se ha convertido en una región. Al ocurrir esto, y para reemplazar a la Corporación de Desarrollo del Departamento (CORDESAM) que eran los órganos rectores del Poder Ejecutivo a nivel departamental, fue nombrado -por el Gobierno Central- un "Gobierno Regional Transitorio" hasta que se realizaran las elecciones regionales para conformar la Asamblea Regional. Antes que estas 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.

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.

El INDECI, sin embargo, no decide qué ayuda recibe. Cuando el desastre es mayor, la ayuda llega sin solicitarse. Los gobiernos extranjeros y agencias con frecuencia se comunican para decir qué van enviar y no para preguntar qué se necesita. Con frecuencia también el INDECI tiene que trasladar a la zona del desastre ayuda que sabe que no es necesaria: el caso de los 5.000 sacos de arroz que envió un país amigo para la primera emergencia del Alto Mayo en donde los agricultores veían malograrse en sus almacenes su producción de arroz por falta de transporte al mercado es suficiente para ilustrarlo. Razones políticas o la posibilidad que la prensa quiera hacer un escándalo lo obliga a actuar así. Otras veces, las más, una ayuda no suficientemente adecuada es considerada mejor que nada. Producido un desastre hay que actuar, no siempre se decide libremente cómo y en qué. De todo esto el INDECI es conciente y, aceptándolo, busca mejorar su respuesta. Cualquier entrevista con alguno de sus jefes lo hace patente. Y es justamente por ello que también pueden verse cambios y progresos. Uno de ellos es la regularidad con que el INDECI y las propias agencias internacionales están haciendo funcionar el Consejo Consultivo Internacional que comienza a reunirse periódicamente, incluso cuando no hay emergencias. Esto justamente tiene que ver con la posibilidad de obtener una ayuda más adecuada. Sin embargo, aun en este caso, la idoneidad de la ayuda se refiere únicamente a la emergencia.

El otro acento está puesto en la Capacitación. Incluso la Prevención es entendida con frecuencia exclusivamente como Capacitación. La Dirección de Prevención, en cambio, debe encargarse de representar al INDECI en aquellas ocasiones en que la ayuda extranjera canalizada a través de ellos lo pone en la situación de participar en la Rehabilitación y Reconstrucción. Es el caso que hemos visto en el Alto Mayo. Cuando le tocó intervenir de este modo lo hizo enlazando la ayuda exterior, los organismos del Estado y los Comités locales de Defensa Civil. Incluso hizo una labor de seguimiento y fiscalización, pero no llegó a promover nuevas formas, más adecuadas, de reconstrucción. Lo vemos sí convocando a los Gobiernos locales a conectarse con las entidades estatales. Eso indica una gran consistencia con su doctrina y concepción del Sistema pero, como hemos visto en el caso de la donación japonesa, eso no garantiza la eficiencia de la respuesta. No hay una Dirección de Rehabilitación, Reconstrucción o Desarrollo. La mayor parte de ello se ejecuta a través de la Dirección de Prevención. La atención que presta a su rol de atención a la emergencia y a la prevención indica que su práctica responde a una concepción del desastre, sobre todo como producto del fenómeno físico y la imprevisión de la población. La imprevisión es ignorancia y a esta se responde con instrucción. El desastre no es visto como un fenómeno que se produce por la vulnerabilidad múltiple de la población que hace que la amenaza física se vuelva un riesgo inminente como resultado de un proceso social más complejo. Por eso es que la emergencia no encuentra relación con la reconstrucción-desarrollo.¹⁵

¹⁵ Entender que en la prevención se juega lo más importante (la prevención eliminaría la posibilidad del desastre), es una concepción nada desdeñable, siempre y cuando la prevención se entienda como la disminución de la vulnerabilidad múltiple y que esta acción se privilegie por sobre la sola atención a las emergencias

Aunque está pendiente un estudio definitivo sobre lo que ocurre en otras partes del país¹⁶, todo indica que en la reconstrucción el INDECI prácticamente no participa,¹⁷ y al Sistema y a los Comités locales tampoco se les hace participar suficientemente; menos aun en el desarrollo. Entonces la instrucción para la prevención queda colgada, sostenida desde arriba, difícilmente incorporable a la necesidad sentida de las poblaciones.

La reconstrucción es dejada para la acción de los otros sectores del Estado. Y, como hemos visto en el Alto Mayo, ésta se realiza usando los programas y canales regulares del Estado. En una zona como el Alto Mayo, marginal a la dinámica económica del país, la debilidad de la presencia del Estado se suma a la poca consideración de las dinámicas poblacionales por parte de estos programas y el resultado es que la reconstrucción no se produce o se produce por otras vías.

Ese paralelismo entre la actuación del INDECI y las funciones atribuidas al Sistema Nacional de Defensa Civil por un lado, y la acción de reconstrucción por otro, desconocen la relación desastre-vulnerabilidad-desarrollo.

4. La Comunidad Internacional

Los gobiernos extranjeros y las agencias participan sobre todo en el momento de la Emergencia. También ellos hacen esa separación entre la problemática del desastre y la del desarrollo. La principal ayuda llega en el momento de la Emergencia y es canalizada por el INDECI dentro de los parámetros ya expuestos. Sin embargo, por la iniciativa de una ONG llegarán a comprometerse en programas de reconstrucción.

La Comunidad internacional participa en el manejo del desastre sobre todo a través de los actores nacionales (INDECI, Gobierno, ONGs). En ese sentido depende de ellos. Es verdad, sin embargo, que no todo depende de los actores nacionales: la Comunidad internacional, los gobiernos y las agencias tienen sus prioridades. En general estas coinciden más con las acciones convencionales que separan emergencia y reconstrucción y, en ese sentido potencian esa línea.

Se puede ver en la participación de los actores internacionales dos grandes tipos: 1) la participación que se da a través de los canales oficiales en donde la tendencia de la cooperación internacional frente a los desastres de ayuda a la Emergencia se encuentra y se potencia entre sí con la tendencia de los canales oficiales de manejar los desastres como una emergencia a salvar; y, 2) aquella que se compromete en programas de reconstrucción. Esta segunda se hace por canales diferentes a los del Sistema de Nacional de Defensa Civil, y se producen por la intervención de, sobre todo una, pero también otras ONGs, que intervienen en situaciones de desastres en otra perspectiva. Este tipo de participación de la Comunidad internacional en los desastres es minoritaria y relativamente nueva y aún son muy escasos los programas que se han implementado. El éxito de estos pocos proyectos, sin embargo, son suficientes para comprender hasta qué punto un nuevo tipo de manejo de desastres puede ser de gran significado para estos actores.

Otro aspecto a destacar es que en las agencias de la Iglesia católica y de otras iglesias se encuentra con frecuencia una disponibilidad a innovar que a veces no se encuentra en igual medida en otras agencias. Nuevamente la cercanía al medio y sus necesidades resulta un factor determinante. Es posible que estas agencias vinculadas a las iglesias den mayor cabida a los diagnósticos y propuestas que llegan desde sus administradores nacionales que otras que deben responder más a la línea de sus gobiernos y centros, más condicionados por las realidades y tendencias en sus propios países. Sin embargo, hay otras agencias y ONGs

¹⁶ Actualmente la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina ha iniciado un estudio al respecto.

¹⁷ Cabe destacar cómo en sus publicaciones e, incluso, en la legislación, frases como "reparación de los daños" (Decreto Ley No. 19338: Ley del Sistema de Defensa Civil)(INDECI 1989: 2) o "presentando ayuda adecuada hasta alcanzar las condiciones básicas de rehabilitación, que permitan el desarrollo continuo de actividades en la zona" (D.S. 005-88-SGMD: Reglamento del Sistema de Defensa Civil (INDECI 1989: 17) se expresa su concepto de rehabilitación y de reconstrucción, en las pocas ocasiones en que se usa este último término.

internacionales que se encuentran también en la misma disposición. Cabe destacar también que éstas son justamente las que llevan más tiempo en la problemática de los desastres y que ven que la cooperación en el momento de la Emergencia no sólo no llega a ser lo suficientemente adecuada sino que no cambia las condiciones que hacen que estos sigan produciéndose. Poco a poco van encontrándose las instituciones más ligadas al medio desde la problemática del desarrollo y las más ligadas a la problemática de los desastres.

5. Los Gobiernos Locales

El principal rol que parecen cumplir los Concejos o Gobiernos locales parece ser el que les toca cumplir como cabeza de los Comités de Defensa Civil. En ese sentido destaca también su rol en la Emergencia. Su función como Gobierno local, sin embargo, lo obliga a asumir un papel en la rehabilitación de los servicios públicos. Cuando esta rehabilitación se hace con donaciones extranjeras canalizadas a través del INDECI, este rol sigue teóricamente vinculado a su rol de presidente del Comité local. Pero este Comité no tiene necesariamente que funcionar para que el fondo sea ejecutado. Poco a poco el Comité pierde sentido y deja de funcionar. El Gobierno local, en su forma convencional, lo reemplaza. Y vuelven a ser marginadas las organizaciones de base.

Los Gobiernos locales, durante la Emergencia, parecen cumplir el rol de lazo entre el Estado y la sociedad local. El Estado, a través del INDECI, canaliza la ayuda a la sociedad local. El Gobierno local parece un lugar muy importante en el manejo del desastre. De su comportamiento y de su relación con el medio, sus recursos y sus organizaciones, depende mucho. Esto, sin embargo, contrasta con la debilidad de estos gobiernos (presupuestaria, institucional, etc.). Y de allí que, al depender en gran parte toda la participación del Estado de los Gobiernos locales (INDECI lleva la ayuda pero los Comités la distribuyen) la participación estatal adolece de tantas deficiencias.

Esta realidad hace que los sectores del Estado quieran actuar independiente. Sin embargo, tampoco estos tienen ni la capacidad suficiente, ni presencia en la región, ni relaciones con el medio como para obtener un manejo adecuado.

No obstante lo dicho, los Gobiernos locales tienen la legitimidad social suficiente para convocar a algunos actores que encuentran allí un canal de participación y que, de otra manera, quedarían al margen. Es el caso de los colegios profesionales como el Colegio de Ingenieros que participa en la evaluación de los daños y en la formulación de normas técnicas. Incluso en los municipios más débiles del Alto Mayo, como el de Moyobamba, los vemos participar. En Municipios más dinámicos se logra hacer participar incluso a organizaciones gremiales con mayor tradición reivindicativa como el sindicato de profesores (SUTEP) con mayores lazos con la población de base. El Municipio, como cabeza local del Sistema de Defensa Civil, tiene en gran parte en sus manos la posibilidad de hacer participar a las organizaciones sociales de base y a otras instituciones con presencia local como las iglesias y las ONGs, que podrían colaborar en hacer más adecuado el manejo. En varios casos (Moyobamba, Rioja) los Frentes de Defensa y las organizaciones sociales de barrio llegaron a tener, especialmente luego del segundo sismo, una participación importante en los Comités locales de Defensa Civil. No lograron, sin embargo, pasar más allá del rol de distribuidores de la ayuda o de fiscalización. En Rioja el Frente de Defensa compartió con la Fiscalía Provincial la Comisión de Fiscalización del Comité y en Moyobamba tenía un representante en cada Comisión en que se dividió las tareas el Comité (recepción de la ayuda, distribución, etc.) pero no accedieron a la posibilidad de instaurar un tipo de manejo distinto que respondiera al conjunto de las necesidades y características de las poblaciones y de la zona. Una cosa así sólo se logró en Soritor en donde el Frente asumió el liderazgo del manejo y el Gobierno local asumió un rol subordinado. En Habana, en donde el manejo fue realizado casi exclusivamente por el Concejo y el Comité local, fue uno de los lugares donde el manejo fue más débil.

En resumen, el manejo de los desastres en el Alto Mayo por parte de los Gobiernos locales fue fundamentalmente pasivo frente a la intervención foránea. Hicieron de receptores y distribuidores de la ayuda a la Emergencia y no instauraron ni ejecutaron un programa de reconstrucción

6. Las Organizaciones No Gubernamentales

Este entrampamiento Estado-base social, y sus causas al interior del proceso social, político e institucional, es entendido en general por las Organizaciones no-gubernamentales que, justamente, en general en nuestro país, han nacido para suplir funciones que se consideran propias del Estado. Actúan haciendo que sus propios recursos científico-tecnológicos, profesionales e institucionales en general, pongan en relación los recursos financieros de ayuda con las necesidades y las poblaciones de base. Esto se hace por canales paralelos a la acción del Estado y de los Gobiernos locales mayores, es decir, de los provinciales. Tienen mayor posibilidad de vincularse a los Gobiernos locales distritales. Su método de darle espacio a las relaciones sociales de base (barriales, comunales, etc.) hace, en sólo aparente paradoja, que sus programas obtengan incidencia en toda la región. Comprender a la región como una red de relaciones de base (económicas, sociales y políticas), la incorporación de estas relaciones a su diagnóstico de la "sociedad real" por sobre la "formal" es lo que le da su eficiencia.

Sin embargo, estas organizaciones no-gubernamentales, prácticamente no participan en la ayuda a la Emergencia. Su capacidad institucional y especificidad no se lo permite. Eso aumenta el paralelismo de su acción de reconstrucción frente al Estado que privilegia el manejo del desastre como Emergencia. No obstante, en el Alto Mayo, han habido, por un lado, intentos de coordinación con las entidades estatales en los procesos de reconstrucción: un caso es el convenio múltiple entre UNDRP/PNUD, el ITDG y el ININVI en capacitación para la reconstrucción, otro es el intento de convenio entre el ITDG y el Sistema de Créditos Supervisados de ENACE. En el primero no se logró mucho trabajo compartido, el segundo no logró concretarse y, por otro lado, las ONGs al encontrarse más presentes en la región, tienen un conocimiento sobre lo ocurrido en los momentos de la Emergencia y un interés en ella que permitiría pensar en nuevas formas de colaboración. Frente a los Gobiernos locales sus éxitos y recursos técnicos y profesionales les han dado una legitimidad que no debe ser desaprovechada.

El trabajo de las ONGs, por las razones ya señaladas, se realiza en otra matriz. Es justamente la de las relaciones locales en ámbitos menores en donde las relaciones de base le sirven de canal de realización, de soporte y, al mismo tiempo, resultan fortalecidas por la acción. En ese tipo de relaciones también se ubican otras instituciones o actores. Es el caso de las iglesias. Por ello el programa de reconstrucción más exitoso se realizó entre una ONG y la Iglesia católica, no sólo porque una agencia de ayuda suya se comprometió (Cáritas¹⁸ sino porque el proyecto se sirvió de la organización de agentes pastorales que tiene esta iglesia que es la más antigua y mayoritaria tanto en el país como en la zona y región. Es posible pensar que ese programa pudo llevarse a cabo sin la participación de la Iglesia católica, no es difícil imaginar el distinto desarrollo, pero sin duda se puede decir que la colaboración facilitó su eficiencia e incidencia regional. Además de lo cuantioso de la ayuda económica por parte de Cáritas que fue un factor también de incidencia. Además, el enraizamiento de la experiencia se debe en gran parte a que se ha realizado con una institución y una estructura permanente en la región y que también ésta ha asimilado la experiencia.

Otra de las experiencias exitosas de las ONGs en el Alto Mayo también tuvo financiamiento de agencias de iglesias. Es el caso de PREDES y las Iglesias evangélicas. Terminado el proyecto, la labor no ha continuado ni se ha insertado en nuevas. Esto indica que, en los proyectos de las ONGs hay también diferencias. Justamente, otro aspecto a resaltar es el hecho de que los proyectos de las ONGs se realizan con mayor éxito allí en donde encuentran organizaciones locales con fuerza. PREDES debió reorganizar o rediseñar las organizaciones que se pusieron a su disposición para que sirvieran al proyecto. No sabemos qué ha ocurrido con esas organizaciones pero es posible pensar que, si se diseñaron únicamente para hacer funcionar el proyecto, han dejado de funcionar al terminar este. Retomaremos el tema en el acápite referente a las organizaciones sociales

¹⁸ Cáritas Internacional sigue siendo una institución de la Iglesia Católica en el mundo. En el Perú actualmente hay un proceso por el cual busca convertirse en una ONG nacional independiente de la Iglesia católica para tener mayor libertad de acción y comprometer menos la institucionalidad de esa Iglesia. Seguirá siendo una ONG propiedad y dirigida por un conjunto de obispos. El cambio es, por ahora, más formal que real, pero indica una nueva proyección.

de base, pero es importante señalar que la organización existente es normalmente para las ONGs un criterio importante para seleccionar sus áreas de trabajo. En general, de la consistencia y versatilidad de ellas depende en mucho la continuidad y proyección del trabajo. Los proyectos, sin embargo, pueden potenciar en forma mayor o menor las organizaciones que encuentran.

Finalmente, hay ONGs que logran articular más que otras con otras similares. Las hay ONGs que, proviniendo de fuera y teniendo presencia en la región, logran asociarse en ciertos trabajos a las ONGs locales. Esto depende, normalmente, de la perspectiva de desarrollo regional que tienen. Cuando piensan en potenciar los recursos institucionales de la región buscan esa asociación.

7. Las Iglesias

Entre las instituciones locales que más participan en el manejo del desastre se encuentran las iglesias. De ellas hemos hablado bastante en el transcurso del análisis de la respuesta al desastre. Su participación tiene varias características.

En primer lugar se trata de instituciones de larga permanencia en la región. En el caso de la Iglesia católica se remonta al siglo XVI y la primera colonización. La mayor parte de la población del Alto Mayo es católica. En el caso de las iglesias protestantes su difusión más significativa se da con la migración de la población serrana a la región. En ambos casos, sin embargo, su resistencia a participar en los canales oficiales de distribución de la ayuda, respuesta y manejo del desastre es evidente. Optan, como las ONGs, por hacerlo en forma paralela al mecanismo oficial. Las ONGs buscan integrarse a la matriz local y allí se encuentran con las iglesias. Poco a poco las iglesias encuentran en la matriz local a las ONGs. Por otro lado, las ONGs le prestan un recurso técnico, tanto propiamente técnico como de experiencia en programas de desarrollo, que las iglesias locales no necesariamente tienen.

Una diferencia importante con las ONGs es que, en general, las iglesias participan en la ayuda a la Emergencia. Esto depende normalmente de los mayores recursos institucionales con que cuentan las iglesias. En general, su organización pastoral, de parroquias y red de agentes pastorales les permite la distribución de la ayuda según criterios cercanos a las necesidades y características locales. Su acceso a instituciones de ayuda internacional, general pero no únicamente de su propia confesión, les permite acceder a la ayuda. Finalmente, tienen una larga tradición de asistencia a las necesidades de la subsistencia. Las iglesias pueden también ser víctimas del socorristo y asistencialismo. Sin embargo, su propia cercanía a la población y las necesidades de base las hace sumamente permeables a las propuestas de desarrollo desde las situaciones de desastre.

En el caso del Alto Mayo, las iglesias tampoco tiene interés en asociarse ni a los Gobiernos locales menores, es decir los distritales, y tampoco a las organizaciones sociales de base que tienen una participación directa en los movimientos sociales. Su temor a verse envueltos en conflictos que dificultarían su acción pastoral y de ayuda a la reconstrucción, es quizá el factor determinante. Siempre ejecutan sus acciones a través de sus propias organizaciones. En ese sentido han sido las ONGs las que, por su más fácil acceso a esas organizaciones socio-políticas, han cumplido en la práctica un rol de enlace entre las iglesias (en particular la católica) y esas organizaciones. Así también las ONGs pueden hacer de enlace entre la larga experiencia de las iglesias y las propuestas de desarrollo que pueden ser promovidas por las ONGs entre esas organizaciones sociales. La relación de las ONGs con las iglesias, por otro lado, les da a las ONGs una legitimidad adicional frente a la sociedad regional y frente a los Gobiernos locales en esas propuestas de desarrollo.

8. Las Organizaciones Sociales de Base

Las organizaciones sociales de base son de diferentes tipos. Tenemos, en primer lugar, las más tradicionales. Un caso típico es el Club del barrio de Lluylucucha que no asume en un primer momento del desastre ninguna acción al respecto. Será la inacción de la representación política formal, el estímulo de un grupo de jóvenes y

el asesoramiento externo de una ONG con presencia regional la que transformará su función. A partir de su convocatoria se crean nuevas organizaciones ("Comité de Reconstrucción del barrio de Lluyllucucha") y luego comités de sectores más pequeños al interior del barrio para la distribución de la ayuda. La organización tradicional del barrio, que responde a la solidez de las relaciones *cara a cara* al interior de él, de la tradición e incluso mitología barrial, es la que sirve de soporte a una nueva organización. La nueva organización, pero sobre la anterior base, inicia la reconstrucción y hace explosionar un proceso que se extenderá a toda la ciudad e incluso asumirá necesidades nuevas: nacen los comités de pavimentación de calles que antes del sismo no estaban pavimentadas, etc. Son las necesidades del desastre las que las crea sobre bases antiguas y permanentes y adquieren nuevos roles.

Un segundo caso son las organizaciones que ya existían cumpliendo funciones respecto a la subsistencia y surgidas por la crisis económica. Es el caso de los Clubes de madres, Comités de mujeres, Comités del Vaso de Leche y Comedores populares. Estos son convocados por los Gobiernos locales (caso Rioja), se acercan al Comité de Defensa Civil pidiendo ayuda (caso Moyobamba). Existían antes del desastre y cumplen una función en la distribución de la ayuda durante la Emergencia. A veces nacen en la Emergencia para hacerse beneficiarios de la ayuda. Cuando han nacido antes es fácilmente comprensible que continúen luego; cuando nacen para hacerse beneficiarios de la ayuda, también. Porque es la necesidad la que las ha creado sobre la base también de relaciones de vecindad. También son relaciones *cara a cara*. Pero es más comprensible aún que en el caso de los que nacen en la Emergencia permanezcan después porque también los ya existentes, una buena parte de ellos por lo menos, han nacido a partir de programas de ayuda anteriores (de entidades privadas, de los Concejos, etc.). Cuando se acaba la ayuda (tanto fuera o dentro de la situación creada por el desastre) estos comités siempre continúan, agenciándose recursos propios, buscando nuevos. La diferencia con el caso de Lluyllucucha es que cumplen un rol más restringido a la subsistencia: alimentación, salud, etc. Son necesidades de la subsistencia, antes que de reconstrucción.

Lo que las equipara es que en ambos casos surgen, en primer lugar, de una necesidad: ya más permanente en el caso de los de la subsistencia, nuevo en el caso de la reconstrucción; y, en segundo lugar, que se trata de organizaciones que usan los recursos de relación que son propios de la población. Pero también es muy importante destacar en ambos casos la influencia externa. En el caso de los comités ligados a la subsistencia hay una ayuda alimentaria que llega que viene a concitar su creación y a sostener en un primer momento su formación; en el caso de Lluyllucucha hay un asesoramiento externo (una ONG) que los pone en contacto con un recurso del Estado (ENACE). Esto es importante para no concebir a la sociedad como un todo abstracto que en concreto está dividido: una población y su organización que no tiene nada que ver con el centro. Sino a partes y procesos que tienen conexión entre sí. Las acciones vienen a profundizar las fisuras o a establecer puentes. Normalmente el problema está en la existencia de incomunicación entre los recursos sociales.

En términos del manejo del desastre, entre ambos casos hay también una diferencia. Las organizaciones que nacen en el desastre tienen un manejo más activo. El "Comité de Reconstrucción de Lluyllucucha" llega a liderar. Reemplaza al Gobierno local en el liderazgo. Y, en su liderazgo, llega a dar espacio a los comités de la subsistencia a cumplir una función. Es el caso de los Clubes de madres que organizan ollas comunes en la Jornada Cívica de limpieza de la ciudad de Moyobamba. El Comité de Reconstrucción de Lluyllucucha llega a articular incluso a la Iglesia católica, una de las instituciones que más se resiste a participar en el Comité local y Sistema de Defensa Civil. Son las organizaciones de grado superior capaces de poner en movimiento el conjunto de los recursos de la sociedad las que son necesarias y la experiencia de Lluyllucucha lo hace patente. Surgen a partir del fracaso o inacción de la representación política formal: los Gobiernos locales. Por eso es que el análisis del manejo de los desastres en el Alto Mayo demuestra que el manejo de ellos es un problema fundamentalmente de representación política. De una representación política capaz de representar y canalizar ese conjunto de recursos sociales. Cuando hablamos de representación política no nos referimos tanto a los partidos políticos, sino a la participación del conjunto de los actores en las decisiones y gestión; en el caso de los desastres, en el *manejo* de los problemas que plantea.

El caso de Soritor no expresa sino lo mismo. El Frente nace para reivindicar frente al Estado un conjunto de derechos de la población. Subsume al Gobierno local porque este no ha logrado hacer lo que el Frente se propone. Cuando llega el desastre se encuentra en un momento de revitalización que le permite cumplir las

funciones que debiera cumplir el Gobierno local. Logra hacerlo porque también se basa en relaciones locales. Sabe quién representa a quién. Sabe del conflicto de intereses y lo asume en función de la colectividad, lo cual teóricamente es propio también del Gobierno local. Esto lo hace a través de un ejercicio riguroso de la democracia.

Finalmente, este otro aspecto no debe perderse. Las organizaciones que reemplazan a la representación política formal son organizaciones democráticas. En cierto sentido los Gobiernos locales también lo son. Son elegidos por la propia población. Pero al interior de procesos en los que hay factores que no son controlados por ella y en donde los intereses más cercanos a su realidad cotidiana se pierden. Se trata entonces de una democracia de base que probablemente no sea posible de desarrollar en el centro o cúspide de organismos mayores. Por eso es necesario la incorporación de estas otras organizaciones, como tales, al interior de los organismos mayores como los Concejos. Los manejos más eficientes del desastre en el Alto Mayo se dan, justamente, cuando este tipo de democracia de base se da. Ese tipo de democracia es el que permite conectar con los procesos de base en donde se encuentran las necesidades y los recursos sin los cuales el manejo local es sólo respuesta pasiva a la ayuda externa. La ayuda externa deja de ser respuesta y pasa a ser insumo del manejo cuando conecta con ellos.

Finalmente, la permanencia o no de las organizaciones nacidas como respuesta al desastre y que participan en el manejo, vuelve a plantear el problema del manejo como uno de representación política. Es decir, cómo hacer para que las formas institucionales que el país tiene para el manejo de los desastres asegure la conexión cuya existencia hemos descubierto como determinante en los manejos más eficientes. Asimismo pensamos que la conexión con estos procesos es la única o, por lo menos, principal condición para que el manejo del desastre deje de ser diverso y lleno de paralelismos que acrecientan su inadecuación y le restan eficiencia para que sea uno integrado. Uno en donde los distintos actores sean capaces de colocar y poner su especificidad en función de un manejo colectivo.

Bibliografía

- COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERÚ (CIP), *Ingeniería, Órgano oficial de difusión del Colegio de Ingenieros del Perú*, Año 1, No. 3, Lima, 1991, pp. 41-59.
- CUADRA, CARLOS Y LUIS CHANG, *El sismo de Moyobamba del 4 de abril de 1991*, CISMID, Lima, 1991.
- CHARIARSE, VICENTE, *et al*, *Evaluación de daños ocasionados por el terremoto de Rioja del 29 de mayo de 1990 en la zona del Alto Mayo*, CISMID, Lima, 1991.
- HUACO, PORFIRIO, *et al*, *Estudio sismológico del Nor-orienté del Perú del 29-05-1990*, Instituto Geofísico del Perú (IGP), Lima, 1990, (Mec.).
- INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL (INDECI), *Manual de Seguridad para afrontar Desastres*, INDECI, Lima, 1989.
- Informe de las acciones realizadas a consecuencia del sismo en la ciudad de Rodríguez de Mendoza*, INDECI, Lima, 1990-a, (mec.).
- Emergencias ocurridas en el Perú: año 1990*, INDECI, Lima, 1990-b, (Mec.).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Censo Nacional de Población y Vivienda 1981*, Lima, 1981.
- INTERMEDIATE TECHNOLOGY DEVELOPMENT GROUP Y ASOCIACIÓN AMAZÓNICA, *Desarrollo Forestal de San Martín, (documento de trabajo)*, Lima, 1992, (mec.)
- MASKREY, ANDREW, *et al.*, *Raíces y Bosques, San Martín: Modelo para Armar*, ITDG, Lima, 1991.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, *Anuario de Estadística Agraria*, Oficina de Estadística, Región Agraria XII, San Martín, años 1980 a 1990.
- OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RECURSOS NATURALES (ONERN), *Inventario y Evaluación Integral de los Recursos Naturales de la Zona del Alto Mayo*, Lima, 1982.
- RODRÍGUEZ, MARTHA, *Sistemas de Urbanización en la Amazonía Peruana: Modelos de Desarrollo y Relaciones Campo Ciudad*. FOMCIENCIAS, Lima, 1992, (mimeo).
- ROSTWOROWSKI, MARÍA, *Historia del Tahuantinsuyo*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, 1987.
- SCAZZOCHIO, FRANCOISE, "La Conquista de los Motilones del Huallaga Central. Una Tribu Colonial que se Hizo Legendaria", separata de *Scientia et Praxis, Revista de la Universidad de Lima*, Lima, 1989, (Traducción de Evelyn Dejardin).
- TORRES, RAFAEL, *et al.*, *Terremoto de Rioja, 29 de mayo de 1990, Informe Preliminar de las misiones de Evaluación*, CISMID, Lima, junio 1990.
- ZAMBRANO, DUVAL Y JUVENAL MEDINA, "Evaluación del Terremoto del 4 de Abril de 1991 en Alto Mayo, Región San Martín", ITDG, Lima, 1991, (Mec.).
- "Sismo del 29 de mayo de 1990. Rioja y Moyobamba. Evaluación Preliminar (junio 1990)". En: MEDINA, J. Y R. ROMERO (Eds.), *Los desastres sí avisan*, ITDG, Lima, 1992-a, pp. 131-144.
- "Plan de Reconstrucción y Desarrollo del Alto Mayo". En: MEDINA, J. Y R. ROMERO (Eds.), *Los desastres sí avisan*, ITDG, Lima, 1992-b, pp. 145-165.