

## **EI TERREMOTO DEL SUR DE PERU...**

### **CRÓNICA DE UN CÍRCULO VICIOSO**

*Raúl Lizárraga Bobbio Correo: lizarragabobbio@hotmail.com*

*S.O.S Vidas Peru www.sosvidasperu.org*

Las siguientes apreciaciones incluyen algunos criterios que pudieran permitir un mejor abordaje de las afectaciones negativas generadas por eventos climáticos (heladas, sequías) u orográficos (terremotos) agudos. Se nutren no solo de las maneras con las cuales se ha estado manejado el terremoto del 15 de Agosto, que envolvió a varias provincias de Ica, parte de los bordes marítimos de El Callao, determinadas zonas del sur de Lima y algunas localidades de la sierra central (Yauyos, Apurímac). Se sustentan también en las experiencias acumuladas a raíz del Fenómeno de El Niño de 1997-1998, de los friajes del 2002-2003 y del 2006-2007 en la Región Sur Andina, del sismo de Moquegua del 2001 y de las sequías en Puno de los años 50' - 60'.

El mensaje más categórico de las visiones recientes y de los testimonios pasados se traduce en dos puntos. **Primero:** el Perú es reconocidamente un país vulnerable a regulares o irregulares acontecimientos telúricos o climáticos, que afectan negativamente la vida doméstica de sus pobladores y de los aparatos sociales o productivos que los rodean. **Segundo:** en general, frente a este tipo de acontecimientos se ha carecido de una estrategia y de una red institucional suficientemente aceitados como para prever los riesgos y minimizar los daños; aun cuando se cuente con un amplio panel de normas legales y estudios técnicos al respecto (incluyendo Mapas de Riesgo y Sistemas de Alerta Temprana). **Tercero:** una vez amortiguadas las emergencias más inmediatas o notorias, se ingresa a una conducta (pública y privada) relativamente conformista que no atiende las causas fundamentales de los daños calificados como "desastres". Así, entonces, el círculo vicioso se mantiene a la espera del próximo zarpazo.

### **Calificación de "desastre".**

Deben asumirse como "desastres" aquellas afectaciones negativas que por la gravedad del daño o por su amplia cobertura territorial perturban agudamente el desenvolvimiento de un grupo importante de comunidades. No todos los daños provocados por eventos climáticos (agudos o no) tienen esa categoría. Por lo tanto, las respuestas o movilizaciones de apoyo para amortiguar situaciones realmente desastrosas deben guardar las correspondientes escalas, para evitar su sub o sobre saturación. En este tema, los medios masivos de comunicación juegan un rol clave; y son obviamente cruciales la solidez, la rapidez y la calificación de los daños; que debieran provenir de fuentes confiables.

El terremoto de 1970 que tuvo su foco central en Ancash fue un desastre porque aniquiló prácticamente las infraestructuras de ciudades enteras (Yauyos, Huaraz) y mató a unas 70,000 personas; además de inducir la creación de un organismo especial, cuyo rango se acercaba a la de un Ministerio Sectorial: "Comité de Rehabilitación y Reconstrucción de las Zonas Afectadas (por el sismo) - CRYRZA". Finalmente esta entidad abrió su visión hacia el desarrollo y se transformó, a inicios del 72, en el Organismo de Desarrollo de la Zona Afectada por el Sismo - ORDEZA. Otro antecedente interesante por las lecciones que dejó fue el Fenómeno de El Niño que todavía mantiene varias cicatrices en el Norte y cuyo manejo tuvo un enfoque fuertemente centralista, que se expresó en la conformación de una Comisión Intersectorial de Atención al Fenómeno de El Niño - CEREN y que prácticamente desplazó, en ese momento, a los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR que debieron haber tenido un rol mucho más activo y decisorio que el que tuvo.

El terremoto del 15 de Agosto es obviamente calificable como desastroso porque trajo al piso elevados porcentajes de las edificaciones de las ciudades de Chíncha, Pisco, Ica, Tambo de Mora, Grocio Prado y otros centros poblados de Ica, Lima, Apurímac y Ayacucho, que afectaron rudamente a más de 35,000 familias "damnificadas" (que implica la destrucción de sus viviendas), según el Instituto Nacional de Defensa Civil; y determinaron la muerte de alrededor de 600 personas. Frente a esta desgracia, no sería justo eludir o diluir ahora las profundas secuelas negativas del friaje que afectan a miles de cultivadores y pastores pobres de varias zonas de Arequipa, Puno, Cusco, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica. Tendrían que establecerse pautas equitativas para atender paralelamente las secuelas de este friaje con las emergencias que concentran nuestra atención desde el 15 de este mes.

## **Tipos de afectaciones o daños**

Según la naturaleza del fenómeno climático u orográfico (frecuentemente agudizado o causado por el hombre cuando, por ejemplo, tala laderas lo cual determina la caída de huaycos), las afectaciones o perturbaciones pueden referirse a cinco aspectos clave. Primero: muertes o daños a las personas. Segundo: destrucción o debilitamiento de infraestructuras básicas (carreteras, puertos, puentes, centrales energéticas, sistemas de riego). Tercero: destrucción o daños de viviendas. Cuarto: destrucción o daños relacionados con infraestructuras y equipos relacionados con servicios sociales básicos (agua, luz, desagüe, unidades de atención a la salud y a la educación). Quinto: destrucción o daños a la base económico – productiva (fábricas, almacenes, establecimientos comerciales o de servicios, tierras de uso agropecuario, plantel ganadero).

Este tipo de clasificación importa para definir las instituciones que efectivamente deben responder a sus correspondientes funciones, evitando abarcar otras (funciones) para las cuales no están (o no deberían estar) calificadas. La multiplicidad de ofertas desconectadas entre sí, independientemente de su encomiable sentido de solidaridad, complican la gestión racional de las emergencias y de la rehabilitación, especialmente cuando son muy poco significativas (en cantidades de bienes aportados, por ejemplo). En el caso que estamos abordando, uno de los dilemas resaltantes es el de cómo articular las ofertas vertiginosas para la atención a la salud, que provienen concurrentemente del Ministerio de Salud, de EsSalud, de los Hospitales de Solidaridad (dependientes de la Municipalidad de Lima), de los Hospitales de las Fuerzas Armadas y de los Hospitales de Campaña proporcionados por algunas cooperaciones externas, así como de los propios Centros Hospitalarios Regionales y Locales (pese a que en su mayoría han quedado prácticamente inhabilitados). ¿Su desplazamiento ha contado con los elementales requerimientos de espacio, medicamentos, equipos y material de reposición?. ¿El colapso de una buena parte de los establecimientos de salud en la región no es por sí mismo una imprevisión grave; que además ha requerido un laborioso y costoso traslado de heridos a Lima?.

Igual ocurre con los voluntarios que acuden individualmente o enviados por entidades humanitarias civiles o religiosas, que, además de complejizar el funcionamiento de los esfuerzos para determinar quién hace que, donde y con quienes, compiten con los propios afectados en la dotación de habitáculos, comida y agua.

## **Medición de las Afectaciones.**

Uno de los más graves problemas prácticos en el manejo de afectaciones climáticas u orográficas agudas radica en cómo y quien debe medirlas o estimarlas con suficiente precisión. Cuando las estimaciones<sup>1[1]</sup> no se forjan con criterios precisos y en lo posible cuantitativos, las estrategias y los recursos para atenderlas tienden a ser inadecuadas. El término de viviendas "afectadas", por ejemplo no permite determinar el tipo de atención que merecen. Lo menos que se esperaría es una clasificación que defina al menos tres niveles. Primero: totalmente destruidas. Segundo: parcialmente afectadas pero recuperables con pocos recursos. Tercero: tan fuerte o ampliamente afectadas, cuyos restos deben ser demolidos. La lógica indica que, en términos de costos por ejemplo, que es un elemento clave para estimar los fondos necesarios para tratar el sismo, deben operar personas suficientemente preparadas que dispongan de módulos o rangos para cada tipo de daño o secuela. En general las estimaciones relacionadas con los impactos sobre la producción y los ingresos son las más difíciles.

Dentro lado, ha sido frecuente el hecho de que las estimaciones sobre el número de los afectados y sobre la magnitud de los daños se realicen, paralelamente, por varias entidades, con diferentes criterios y en diferentes momentos, lo cual genera graves desconciertos en la atención, priorización, cronometría y focalización de las intervenciones.

---

1[1] . La Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL y el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI; han elaborado algunos indicadores que quizá debieran compatibilizarse.

Es obvio que en ambas dimensiones del problema, se requiere de una política y de una definición orgánica en los diferentes niveles territoriales (nacional, regional, local) para hacer más eficiente, funcional y pertinente el tratamiento de los fenómenos en cuestión. Se entiende que igual que en otros temas que se verá luego, aquí también debe ser el INDECI quien debe definir y aplicar los criterios y metodologías directamente ligadas al costo de los daños y sus secuelas ulteriores; así como con el soporte formalmente ordenado de otras instancias que estén en condiciones y tengan la capacidad para apuntar en la misma dirección.

### **Enfoque lógico y priorización de las intervenciones.**

Pese a los argumentos teóricamente aceptados de que una parte sustantiva de las causas y de los mayores daños de los fenómenos climáticos agudos gira en torno a la situación de carencias – pobreza de la mayoría de la población, es notorio que este asunto es sistemáticamente evadido. Por lo regular las estrategias parten de la Prevención (incluyendo Mapas de Riesgo) y terminan generalmente con la reposición de las infraestructuras. La alternativa a esta opción incompleta estriba en asumir el ciclo: desarrollo – prevención – atención a las emergencias inmediatas- rehabilitación – reconstrucción – desarrollo. Otra vez, la cuestión económico – productiva deviene en una de las más complicadas; porque implica reconocer que la rehabilitación de las cosechas en comuneros empobrecidos (cuando el friaje destruyó los sembríos) reclama tiempos largos para la preparación de la parcela, dinero adicional para la compra de semillas y para alimentarse hasta que pueda recuperarse; lo que obviamente el comunero no dispone.

Dependiendo de la magnitud de las afectaciones en cada uno se los aspectos tipologizados, y siempre teniendo en cuenta el ciclo lógico anteriormente mencionado, las intervenciones tendrían que ser adecuada y rápidamente priorizadas. El tiempo y los recursos humanos para efectuar esta acción debieran ser mandatarias para el aparato Estatal. Una vez ocurrido el “desastre” obviamente que las intervenciones más inmediatas tienen que ver con los “emergencias” relatadas en términos de atención a los heridos, dotación de alimentos y agua, tratamiento a los fallecidos, asignación de espacios protegidos para pernoctar, instalación de sistemas de disposición de excretas (para evitar epidemias), facilitar el acceso a los lugares afectados y organizar a las víctimas.

En este tema un factor fundamental es el de un seguimiento de los daños y, naturalmente, de las secuelas que se mantienen hacia el mediano e incluso el largo plazo. Ocurre en general con dos asuntos social y económicamente graves. El primero: la recuperación de la capacidad económico – productiva de cultivos, crianzas y procesos de transformación industrial, y sus implicancias sobre los ingresos y el empleo de las personas: empresarios, trabajadores, suplidores de materias primas implicadas directa o indirectamente. El segundo: la capacidad financiera (pública y privada) para responder a ese reto, considerando que deberán al menos sostenerse la sobrevivencia alimentaria y la dotación de servicios sociales básicos<sup>2</sup>[2].

En la medida en que la lógica de un sistema integral y orgánico para el abordaje de los fenómenos climáticos u orográficos agudos (y sus efectos o impactos que se generan después del evento mismo) no se aplique e internalice tanto en la población afectada como en las autoridades involucradas, el tratamiento tradicional (imprevisión, duplicación de esfuerzos, ataque a los problemas colaterales sin incorporar respuestas de desarrollo hacia el mediano – largo plazo) será insuficiente. Una secuela resultante de un manejo a muy corto plazo – inmediatista de estos fenómenos resulta en un agravamiento de la pobreza y en procesos migratorios amplios. Se caerá nuevamente en el círculo vicioso que, en general, se nutre de imprevisiones y responde inorgánicamente a hechos consumados. Este círculo vicioso promoverá insatisfacción y podría acelerar comportamientos social y políticamente tensionantes. Aquí un mensaje trascendente se leería en términos de cómo aprovechar las calamidades aprendiendo a manejarlos no solamente con eficacia y prontitud, sino que también en términos de la oportunidad de generar efectivamente desarrollo humano. En este escenario, el reto más elevado consiste en la actuación consensuada y solidaria de fuerzas

---

2[2] . En este sentido siguen latentes los alcances de las atenciones y del seguimiento a las afectaciones del friaje en la región Sur Andina.

colectivas que puedan realmente construir un nuevo Estado, una nueva economía y una nueva red institucional dedicada a disolver la pobreza, la inequidad y el inmovilismo.

### **Articulación institucional.**

Ha sido mencionado el hecho de cruces institucionales en la medición y priorización de las afectaciones provocadas por eventos climáticos u orográficos agudos. El nervio central de este argumento radica en que en la práctica existe cierta ambigüedad en la definición de quién conduce sistemáticamente los procesos descritos o que las definiciones no se respetan; no obstante la premisa formal que le asigna ese papel al INDECI. En el caso que estamos comentando (y en otros anteriores) el INDECI se ha mantenido en un plano secundario. La dirección global la ha asumido el Presidente de la República, lo cual es políticamente explicable. En un nivel quizá más operativo se ha entregado al Primer Ministro en su calidad de coordinador del Gabinete; pero paralelamente se designó al Ministro de Vivienda y Construcción para supuestamente operar los procedimientos más específicos de envergadura nacional; además de visitas esporádicas de un buen número de otros Ministros.

Hasta este punto, el tejido del comando político puede ser aceptable. Lo que pareciera estar fuera de la caja formal y de la capacidad para manejar los problemas vivenciales cotidianos más inmediatos, se refiere al rol bastante marginal que han estado teniendo los Presidentes Regionales (al menos el de Ica) y los Alcaldes Provinciales, quienes presiden, por mandato legal) los correspondientes Comités Regionales y Locales de Defensa Civil. Esta circunstancia es grave por varios lados. **Primero:** porque desmonta la validez de la Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil y del propio INDECI; que define el rol, la organización y las formas de operación de los Comités aludidos. **Segundo:** porque devela la fragilidad de estos Comités en términos no solo organizativos sino que también de recursos materiales y métodos de intervención. **Tercero:** porque afecta los esfuerzos de consolidación de los Gobiernos Regionales y del proceso descentralizador, que es una aspiración colectiva de primer orden. **Cuarto:** porque corre el riesgo de tomarse decisiones inadecuadas en consideración a posibles enfoques centralistas y que luego son difíciles de realizar por las autoridades locales. **Quinto:** porque descoloca la relación de los Gobiernos Locales con importantes organizaciones sociales de base, como son los Comedores Populares, los Vasos de Leche o los Programas Nutricionales – Alimentarios Desconcentrados del MINDES y del Ministerio de Salud; los cuales tendrían un papel preponderante en algunas acciones de emergencia precisamente.

La cooperación internacional, bilateral o multilateral, puede tener en este tipo de aspectos también una serie de dilemas o requerimientos previos para comprobar su eficacia. **Primero:** determinar cual sería el tipo de aporte que debería otorgar, con que prioridad atenderlo y donde priorizarlo; lo cual es un asunto de demanda versus oferta. **Segundo:** de que manera la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APSI tiene un cupo en los esfuerzos relativos a este tema. **Tercero:** la oportunidad de hacer llegar la cooperación aprobada en los momentos oportunos, dependiendo si se trata de las diferentes fases de atención al evento: emergencia, rehabilitación, reconstrucción, soporte al desarrollo. **Cuarto:** quién (es) será (n) el (los) interlocutor (es) precisamente para optimizar los aportes comprometidos. **Agosto del 2007.**

**Centro de Capacitación y Prevención para el Manejo de Emergencias y Medio  
Ambiente S.O.S Vidas Peru  
[www.sosvidasperu.org](http://www.sosvidasperu.org)**