

Capítulo

5

LECCIONES
APRENDIDAS

CAPÍTULO 5

LECCIONES APRENDIDAS

El Sismo de Pisco - 2007, evento de magnitud no percibida desde el terremoto de Huaraz de 1970, dejó cientos de muertos, miles de heridos y millones de soles en pérdidas materiales; mostró también la acción del Estado para aliviar las necesidades de los damnificados, la solidaridad del pueblo peruano y la asistencia humanitaria de los países amigos, empresas privadas y de las organizaciones cooperantes.

El Instituto Nacional de Defensa Civil, como ente rector del Sistema Nacional de Defensa Civil, cumplió con las responsabilidades que le correspondían por ley, garantizadas por la organización establecida, el compromiso de sus integrantes y la experiencia acumulada en más de treinta años. Así, durante la emergencia, el SINADECI concentró su actividad en instalar albergues, establecer el puente aéreo y marítimo, restablecer los servicios públicos, atender a los heridos, organizar las operaciones de búsqueda y rescate.

No obstante, luego de atendida la emergencia, en el Sistema se generó la necesidad de evaluar su propia actuación, conocer las limitaciones encontradas, mejorar los aciertos desarrollados, y no perder la valiosa experiencia de las diferentes organizaciones que habían intervenido en la zona del desastre. Como se ha indicado anteriormente, se organizó el evento internacional *Lecciones del Sur* como foro de discusión, reflexión y análisis integral de los hechos ocurridos, lo que a manera de conclusiones y recomendaciones constituye el cuerpo de esta obra.

A él se añade, en el presente capítulo, una visión global de las experiencias vividas, a modo de enseñanzas. Por ello, el INDECI quiere plasmar un conjunto de reflexiones a las que ha denominado Lecciones Aprendidas. El objetivo de éstas es contribuir a establecer políticas generales y adoptar prácticas comunes que permitan mejorar los procesos de Gestión del Riesgo de Desastres, en la prevención y atención, a fin de reducir la vulnerabilidad en todos los niveles y mejorar la institucionalidad del SINADECI.

Las Lecciones Aprendidas son consecuencia del examen de lo actuado durante el Sismo de Pisco -2007 en relación con la Gestión del Riesgo de Desastres. Han sido desarrolladas por los profesionales de la Institución, quienes aportaron sus conocimientos, su experiencia, los testimonios y documentos producidos por el INDECI y por otras organizaciones y su invaluable compromiso con el Sistema.

Las Lecciones Aprendidas son, en ese contexto, inferencias extraídas del conocimiento y de la experiencia de muchos actores que tienen como propósito contribuir a la adopción de políticas y prácticas frente a sismos.

Por tal motivo, la formulación de cada Lección Aprendida, siguió un procedimiento metodológico que privilegió la participación más amplia

y abierta de los profesionales y técnicos especializados en la atención de desastres. Se ha tratado de que el enunciado sea lo más claro posible, que se exprese en un lenguaje alejado del tecnicismo profesional, y en la mayoría de los casos se ha incluido una breve explicación que profundiza la lección.

Muchas de las siguientes Lecciones Aprendidas adoptarán, sin duda, la forma de normas legales que faciliten las responsabilidades del SINADECI o protocolos y procedimientos operativos para el manejo de desastres. Por el alcance de su asunto, también aspiran a ser fuente de consulta para toda persona interesada en reducir los efectos de un desastre.

5.1. RESPUESTA ANTE EL SISMO

5.1.1. Operatividad del SINADECI

- 1. La solidaridad mostrada por las autoridades y la población de las regiones no afectadas por el sismo, expresada en la ayuda humanitaria y en el apoyo brindado a las zonas de la emergencia, tuvo un efecto positivo en la moral y resiliencia de la población afectada.**

Se deben promover estas acciones en futuro para reforzar la solidaridad entre autoridades y población, de tal modo que la integración fomente una participación activa en el Sistema.

También debe fomentarse el hermanamiento de dos o más regiones, provincias, distritos, poblaciones u otras organizaciones comunales para que la relación solidaria establecida de modo progresivo se exprese en acciones eficaces, en caso de que una emergencia sorprenda a alguna de las partes.

- 2. Los actores del SINADECI, en la atención de la emergencia, deben respetar los niveles y competencias de las autoridades responsables y seguir los criterios técnicos a fin de no entorpecer los procedimientos establecidos.**

Es importante que las autoridades, en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, tengan pleno conocimiento sobre sus competencias, funciones y responsabilidades para el cabal cumplimiento de las mismas en casos de emergencia.

- 3. La participación del sector privado, incluyendo las empresas prestadoras de servicios públicos, se hace fundamental para la atención de las emergencias, puesto que éste ha demostrado competencia en el ámbito de las responsabilidades correspondientes al SINADECI.**

Es conveniente determinar las aptitudes o capacidades propias de la actividad de las empresas privadas para actuar en situaciones de emergencia con los medios que dispongan e incrementar, mediante su participación, la capacidad de respuesta del Estado.

- 4. El proceso de atención de la emergencia requiere de la participación activa de las autoridades y del compromiso de la población, incluyendo a las organizaciones de ayuda**

humanitaria y donantes, a fin de garantizar una adecuada atención y una clara rendición de cuentas.

La atención de la emergencia se inicia desde la autoayuda, la acción de primera respuesta de las instituciones (salvar vidas, análisis técnico del daño y satisfacer las necesidades iniciales de la población) y la ejecución de las actividades de rehabilitación y reconstrucción.

- 5. Los comités de Defensa Civil, debidamente instalados y en funcionamiento, constituyen un espacio de integración, coordinación y articulación de esfuerzos, y permiten la toma de decisiones adecuadas en la respuesta.**

Los comités de Defensa Civil de la zona del sismo, en su gran mayoría, no encontraron funcionalidad práctica debido a diversos factores endógenos y exógenos, por lo que es vital que esas causas sean analizadas y corregidas con urgencia. Por ello el INDECI dictará normas claras y precisas para cada función y actividad que deba desarrollarse dentro de los comités de Defensa Civil.

- 6. Los gobiernos regionales, como responsables del Sistema Regional de Defensa Civil, deben lograr que existan y funcionen eficientemente los Comités de Defensa Civil en cada una de las provincias y distritos de su jurisdicción; de este modo, aseguran un enlace confiable y permanente entre los centros de operaciones de emergencia provinciales y distritales y el COER. Estas actividades deben ser verificadas y evaluadas por el Órgano de Control Interno permanentemente.**

La debida instalación y estructuración en los gobiernos regionales y locales de los comités de Defensa Civil es un objetivo prioritario del Instituto Nacional de Defensa Civil.

- 7. Para una adecuada participación de los Organismos No Gubernamentales durante las emergencias es conveniente que éstos se encuentren registrados y participen en el Comité Regional de Defensa Civil, así como que actúen en coordinación permanente con el SIREDECI.**

Los Organismos No Gubernamentales no registrados y que acudan a la zona de emergencia deberán sujetarse a las normas y condiciones que rigen dentro del Comité de Defensa Civil.

5.1.2. Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN)

- 8. Es menester implementar una estrategia nacional para la evaluación de daños que incorpore el registro del número y los datos del Documento Nacional de Identidad (DNI) para mejorar la información sobre la población damnificada y la toma de decisiones en desastres.**

El registro de los datos del DNI debe instituirse en todos los procedimientos de evaluación de daños o censo de población afectada para facilitar el control, análisis de necesidades y la entrega de ayuda inmediata.

5.1.3. Búsqueda y Rescate

9. Las Fuerzas Armadas deben contar con unidades especiales para la intervención en casos de emergencias y desastres.

Se debe legislar para que las Fuerzas Armadas cuenten con unidades especiales en casos de desastres y que dispongan de personal debidamente preparado y convenientemente equipado con los recursos necesarios para intervenir.

10. La participación de las Fuerzas Armadas debe contar con una norma específica que les permita intervenir con los medios adecuados en caso de desastres.

Para tal efecto, es conveniente que cualquier norma sobre el tema contemple los diferentes aspectos de la intervención de las Fuerzas Armadas y de la PNP en situación de desastre o de emergencias que lo justifiquen.

11. Es imprescindible que los actores competentes de las actividades de búsqueda y rescate cuenten con la capacitación y el equipamiento necesarios para el cumplimiento de su misión.

La vida de seres humanos depende del nivel de capacidad operativa y equipamiento del rescatista; por ello, es necesario garantizar la rápida atención con recursos internos o provenientes de la cooperación internacional.

12. El ingreso de los equipos extranjeros de búsqueda y rescate al país y, luego, a la zona de desastre debe contar con la autorización de sus respectivos gobiernos o embajadas y/o con la acreditación INSARAG, otorgada en coordinación con el INDECI; conviene evitar el ingreso de equipos innecesarios y la duplicidad de acciones mediante la participación coordinada con los cooperantes.

Debe contarse con protocolos para la recepción y participación de equipos de búsqueda y rescate.

5.1.4. Salud

13. Es necesario que la población con enfermedades preexistentes o con discapacidad esté censada por el área de Salud de la jurisdicción a fin de asegurar la continuidad del tratamiento durante la emergencia.

En la zona del Sismo de Pisco - 2007, se identificaron personas de diversas edades, con diabetes, con VIH (SIDA), también adultos mayores con problemas de salud, con discapacidad, entre otros. Todos estos casos requirieron de una atención diferenciada.

14. Durante la emergencia debe existir un programa orientado a brindar atención a la salud mental de los damnificados y de los encargados de la atención de la emergencia.

La recuperación emocional de la población afectada y/o damnificada por un desastre es un aspecto central en la administración

de la emergencia. En efecto, una población con mayor capacidad de recuperación psicológica facilita el cumplimiento de los procesos de atención de la emergencia, por lo cual, el SINADECI, a través de las instancias comprometidas con el tema, debe desarrollar un plan de recuperación psicológica que incluya la participación de especialistas en la materia.

La experiencia vivida como consecuencia del Sismo de Pisco - 2007 ha hecho evidente para el sector Salud, para las autoridades responsables de la atención de la emergencia y para los medios de prensa, la importancia de contar con un programa nacional de capacitación en salud mental.

5.1.5. Comunicaciones e información

15. La información científica constituye un elemento fundamental en todo proceso de Gestión del Riesgo de Desastres y, de manera especial, en las acciones de administración de una emergencia.

Las instituciones científicas del SINADECI deben recibir una especial atención del Estado, que permita su contribución oportuna y efectiva en la Gestión del Riesgo de Desastres; para ello, es indispensable que se les asigne los medios económicos y materiales correspondientes. De ser posible, se debe gestionar el apoyo financiero y tecnológico de la cooperación internacional.

16. Los sistemas de información para la Gestión del Riesgo de Desastres, como herramientas necesarias para una adecuada intervención en la emergencia, deben ser conocidos y utilizados eficientemente por las autoridades del SINADECI en todos sus niveles.

El SINPAD, uno de los sistemas de información del SINADECI, debe ser mejorado, adecuado a la realidad nacional y de uso difundido entre las autoridades del Sistema en todos sus niveles.

17. Es necesario contar con soporte de tecnología satelital en las emergencias y desastres

El empleo de la tecnología satelital con información en tiempo real es útil para la administración de la emergencia, puesto que facilita los aportes de la cooperación internacional. Debido a ello, es de vital importancia celebrar convenios internacionales y alianzas estratégicas para contar con estos medios habilitados en casos de emergencia. En ese orden de ideas, CONIDA debe presentar una propuesta integral que sea apoyada y asesorada por el INDECI, a fin de que se enmarque en los lineamientos de la Defensa Civil.

18. Los sistemas de alerta temprana se constituyen en herramientas estratégicas para una adecuada Gestión del Riesgo de Desastres con énfasis en acciones de preparativos y primera respuesta.

- 19. Se hace necesario que las instituciones científicas y tecnológicas vinculadas a la Gestión del Riesgo de Desastres amplíen y optimicen a nivel nacional sus propios sistemas de detección y difusión de la información sobre fenómenos de origen natural; asimismo, que implementen masivamente los sistemas de alerta temprana hacia los usuarios de la información.**

Las instituciones científicas deberían contar con la infraestructura y el personal necesario para lograr tener un mayor accionar y mejor efectividad en futuros desastres.

- 20. Se debe contar con un protocolo de priorización de la atención en caso de desastres, a fin de que el vocero del INDECI lo difunda y, de esta manera, se descongestionen los canales de distribución, y se eviten atenciones que carecen de prioridad (por ejemplo, que en los primeros días se envíe ropa cuando lo imperativo es una buena provisión de medicinas y agua).**

- 21. El establecimiento de redes de comunicaciones y enlaces que transmitan oportuna y eficientemente la información sobre posibles amenazas y emergencias de origen natural contribuye a mantener una estructura y organización permanente de vigilancia y conocimiento (Centros de Operaciones de Emergencia); en consecuencia, se garantiza una difusión y reacción oportuna del SIREDECI ante cualquier evento que se pueda presentar.**

- 22. La información sobre el evento y sus consecuencias debe ser promovida, consolidada, verificada y difundida de manera oficial a través de los comités de Defensa Civil.**

La duplicidad de información sobre los daños producidos por el Sismo de Pisco 2007 elaborado por el INEI y los comités de Defensa Civil no sólo distrajo recursos humanos y materiales, sino que produjo confusión.

5.1.6. Logística

- 23. Los bienes de ayuda humanitaria de toda índole, para la atención de emergencias, deben ser administrados con absoluta transparencia, honestidad y respetando las normas vigentes.**

Las acciones de atención de emergencias y entrega de ayuda humanitaria, por parte de las autoridades, requieren de un trabajo honesto y transparente, no sólo para garantizar una distribución equitativa sino también para asegurar un clima de confianza en entre la población y las instituciones, las que luego rendirán sus cuentas.

Cada comité deberá tener los padrones de residentes en cada jurisdicción; ello facilitará la rendición de cuentas de la distribución de ayuda humanitaria cuando sea necesario.

24. Los terminales marítimos y aeropuertos deben prever la adecuada infraestructura y medios que les permitan garantizar una plena capacidad operativa. Adicionalmente, deben contar con un plan de contingencia debidamente coordinado.

Los terminales marítimos y aéreos constituyen puntos neurálgicos en el suministro logístico y de ayuda humanitaria durante una emergencia; por ello, las dificultades experimentadas en el Sismo de Pisco - 2007 imponen la necesidad de reacondicionar la actual infraestructura aeroportuaria y portuaria nacional, y prepararla para su empleo en una situación futura similar.

25. El Estado debe implementar un régimen especial de exoneraciones de pagos por conceptos de almacenaje y manipulación de suministros de ayuda humanitaria, a fin de disponer que ENAPU S.A., CORPAC S.A. y los concesionarios de puertos y aeropuertos se involucren en las situaciones de Estado de Emergencia nacional para la atención de las mismas.

Actualmente dichas empresas del Estado están dando un trato comercial al almacenamiento de los bienes de ayuda humanitaria enviados por la comunidad internacional, lo cual contrasta con las exoneraciones del 100% que sí otorgan las agencias navieras y terminales de almacenamiento privados. Los costos de desaduanaje, manipulación de los contenedores y eventual almacenaje deben ser asumidos por el gobierno receptor de la ayuda, por lo que se requiere exonerar en el caso de desastres a los receptores de la donación.

26. La entrega de ayuda humanitaria distribuida a través de los comités de Defensa Civil (regionales o locales) debe contar con un sistema de control a través del DNI que permita, en coordinación con la RENIEC, cruzar la información sobre frecuencia de recepción de bienes, pertenencia del receptor a la zona de emergencia y la huella digital del receptor.

Este sistema permitiría determinar con posterioridad no sólo el control de todas las operaciones efectuadas con precisión individual en cuanto a los beneficiados, sino también las infracciones en la distribución de ayuda humanitaria para señalar eventuales responsabilidades individuales de los receptores, de los funcionarios y/o autoridades.

27. Toda ayuda humanitaria proveniente del Estado o de donaciones nacionales o internacionales debe ser coordinada con el INDECI. La que por su naturaleza - medicina, alimentos, equipos médicos, equipos de comunicación especializados, etc. - debe ser orientada directamente a los sectores o gobiernos regionales, será de igual modo coordinada con el INDECI para evitar la duplicidad y mejorar la organización de la logística.

Las instituciones que distribuyen ayuda de emergencia deben evitar la entrega directa e indiscriminada de suministros a los afectados y/o damnificados.

28. Las autoridades encargadas de recibir o manejar la ayuda humanitaria, particularmente donaciones, deben mantenerse en alerta frente a posibles estafas en caso de desastres.

En estas circunstancias existe un riesgo potencial de la acción de personas inescrupulosas, particularmente del extranjero, que ofrecen supuestos y atractivos donativos tras el cierre de pactos ficticios por correo electrónico o internet, los que tienen por finalidad obtener beneficios ilícitos, sorprendiendo así la buena fe de las autoridades.

29. No deben aceptarse, en lo posible, ayuda humanitaria consistente en bienes usados provenientes del exterior (ropa, zapatos, alimentos perecibles, medicinas, entre otros) por que obligan a aclaraciones y dilaciones en la gestión de recepción, en la verificación de su validez y en su manipulación para la entrega a los damnificados. El costo beneficio de este tipo de donaciones es altamente desfavorable para el INDECI como organismo encargado de su administración.

Con motivo del Sismo de Pisco - 2007 se recibió gran cantidad de bienes de ayuda humanitaria usados, cuyas condiciones de mantenimiento, en algunos casos, no fueron las adecuadas, lo que obligó a desecharlos, de acuerdo al Manual de Administración de Almacenes del Sector Público. Es necesario promover que las donaciones se orienten a bienes sin uso o, en todo caso, se concreten en efectivo. Por ello, el INDECI, hará conocer al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la APCI sus sugerencias sobre el tema para que se difundan a través de la representación peruana en el exterior.

30. El Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, en casos de emergencia, debe procurar que la asistencia humanitaria se brinde de acuerdo con los estándares internacionales.

31. A fin de facilitar el movimiento logístico para la atención de cualquier desastre, las vías de comunicación terrestres son vitales, por lo que deben existir planes de contingencia para optimizar su flujo o disponer de vías alternas que garanticen una atención oportuna.

Estos planes deberán ser formulados por la Dirección Regional de Transportes para los caminos regionales, y por PROVÍAS para los caminos nacionales. La PNP debe tener a su cargo la coordinación de la implementación de ambos planes.

32. Es conveniente organizar centros de acopio por tipos de bienes (medicinas, alimentos y agua, ropa y abrigo, techo, enseres en general, etc.) en lugar de tener centros de acopio de bienes en general.

La implementación de un solo centro de recepción de los bienes de ayuda humanitaria trajo como consecuencia la saturación en los canales de distribución, deficiente manejo y administración de los bienes donados, y la imagen consecuente de un gestión ineficaz frente a los donantes.

33. En el Sismo de Pisco -2007, a pesar de las deficiencias, los heridos, en su gran mayoría, fueron evacuados rápidamente, se controló la propagación de enfermedades y la mayor parte de la población afectada recibió algún tipo de ayuda urgente. Tal respuesta, en parte, fue el resultado de un bien coordinado, rápido y generoso esfuerzo de diversas instituciones públicas y privadas presentes o que acudieron a la zona. También fueron importantes otros factores, como la proximidad de un aeropuerto y de un puerto y el relativo poco daño sufrido por la Carretera Panamericana. En otras circunstancias, dichos factores podrían no haber estado presentes, lo que sugiere la necesidad de reflexionar sobre cómo el SINADECI y su coordinación con otros actores, tales como el sector privado, organismo de cooperación y población, deberían implementar la ayuda en circunstancias menos favorables.

Para ello es conveniente, difundir y fortalecer los niveles de responsabilidades ante la posibilidad de escenarios de desastre más adversos que los del Sismo de Pisco - 2007. Así, conviene recordar que los responsables de atender la emergencia, mientras demore el restablecimiento de comunicaciones (transporte aéreo, marítimo, terrestre) son, en primera instancia, los comités distritales de Defensa Civil. Si el nivel de la emergencia sobrepasa su capacidad, la responsabilidad recae en los comités provinciales, y así sucesivamente, hasta que, de requerirse, intervenga el INDECI y la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres.

5.1.7. Albergues

34. La exigencia de contar con una adecuada organización de albergues en la gestión de una emergencia garantiza la rapidez de la atención, la integridad y los derechos de los damnificados; ello demanda que las autoridades tengan conocimiento de los procedimientos de instalación, funcionamiento y organización interna, actividades en las que la participación de la población es imprescindible.

Se cuenta con un Protocolo para la Instalación de Albergues, que debe ser de conocimiento y consultado permanente por las autoridades y líderes de la población organizada (www.indeci.gob.pe/aten_desat/pdfs/proto_%20albergues%202006.pdf).

5.1.8. Agua y Saneamiento

35. Es imprescindible, al igual que los servicios de salud y escuelas, que los sistemas de agua potable y de alcantarillado sigan funcionando luego de cualquier desastre. Esto significa que debe desarrollarse un marco legal que permita normar la construcción de redes con elementos sismoresistentes y con medidas de reducción de su vulnerabilidad.

La continuidad del servicio permite reducir el riesgo de incremento de la crisis por causa de enfermedades diarreicas, cutáneas, y otras ligadas a la deficiencia de la higiene.

- 36. Es imprescindible que los sectores a cargo de los servicios básicos (salud, agua, desagüe, telefonía, energía eléctrica, residuos sólidos, entre otros) tengan capacidad de reacción para garantizar la continuidad de éstos, a través de las instituciones del Estado responsables y de las Empresas Prestadoras de Servicios.**

Ocurrido un desastre, los sectores deben aplicar sus planes de contingencia, exigencia que deben verificar los organismos reguladores del respectivo servicio - SUNASS, OSINERGMIN, OSIP-TEL, etc.

5.1.9. Alimentos

- 37. Para casos de desastre, es necesario que las autoridades competentes tengan organizados y previstos paquetes de alimentos clasificados en función de criterios técnicos previamente definidos, los que deben considerar las diferentes necesidades de la población afectada.**

Las autoridades de los Comités de Defensa Civil precisan continuamente de información actualizada que permita agrupar a la población por edades, necesidades nutricionales, enfermedades prevalentes, niños en edad de lactancia materna, madres gestantes y ubicación geográfica, entre otras variantes.

5.1.10. Seguridad

- 38. La decisión de concentrar en recintos provisionales, en la plaza principal de la zona del desastre, a las organizaciones e instituciones que brindan atención en la emergencia debe ser reconsiderada, ya que la congestión ocasionada por la confluencia de muchas personas demandando los múltiples servicios concentrados, genera situaciones de inseguridad y dificulta el accionar del personal especializado.**

- 39. La seguridad y el orden público son factores fundamentales durante las emergencias, por lo que su mantenimiento permite el desarrollo de acciones oportunas y el cumplimiento de procedimientos efectivos en la atención de la emergencia.**

Las Fuerzas Armadas y la PNP, por su misión constitucional, participan en situaciones de emergencia y tienen capacidad, a través de sus planes operativos, para asumir de inmediato la seguridad y el orden público en la zona de desastre en coordinación con las autoridades locales.

- 40. A fin de brindar facilidades, seguridad y coordinación de las actividades de los cooperantes extranjeros, que llegan en los primeros momentos por vías de ingreso no regulares, la Dirección de Migraciones del Ministerio del Interior, debe implementar sistemas de registro y control en las zonas de emergencia y proporcionar esta información a las autoridades del SINADECI.**

5.2. REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

5.2.1. Recuperación Temprana

- 41. La entrega de subvenciones en caso de desastres es un acierto, tanto porque fortalece la moral de la población como porque reactiva la economía local.**

La inmediata ayuda en forma de subvenciones por manutención (S/. 800) y gastos de sepelio (S/. 1 000) entregada a los familiares de los heridos y víctimas del sismo, fue una medida eficaz para aliviar los problemas de los damnificados y afectados.

- 42. El programa de subvenciones y el seguimiento de su cabal utilización, es una estrategia para la recuperación temprana, a tener en consideración, en futuros desastres.**

Su implementación, en el caso del Sismo de Pisco, permitió apoyar los mecanismos de recuperación de las poblaciones afectadas en los niveles locales.

- 43. La positiva experiencia de las subvenciones aplicadas en el Sismo de Pisco - 2007 permite determinar, en adición, otras formas de subvención para futuras emergencias.**

Nuevas subvenciones especiales, como la subvención para niños huérfanos a consecuencia del desastre, pueden ser diseñadas para apoyar a las personas o instituciones que los acojan o atienden.

5.2.2. Techo de Emergencia

- 44. Durante la crisis que se genera luego de un sismo que ha destruido un gran número de viviendas, la permanencia de las personas en sus hogares constituye un riesgo innecesario que debe evitarse. Desarrollar e impulsar estrategias como la de "lote limpio", permite que los mismos pobladores contribuyan a la demolición de su vivienda a cambio de conseguir rápidamente la habilitación de su terreno para la colocación de módulos prefabricados temporales.**

- 45. Los mecanismos de subvención de materiales facilitan el inicio del proceso de recuperación.**

La subvención por pérdidas materiales ("bono S/. 6 000.00") fue una ayuda directa, útil y eficaz para muchos pobladores, que les permitió iniciar la reconstrucción de sus viviendas mediante la autoconstrucción y/o acogerse a programas de viviendas más completos.

5.2.3. Aulas Temporales

46. La continuidad o reinicio de las actividades escolares en la zona del desastre es vital para la resiliencia de la comunidad afectada, en particular porque favorece la salud mental de los alumnos y facilita las labores de rehabilitación de la zona al sustraer el problema del cuidado de los niños de las actividades de los albergues. Para ello, en las zonas en que las escuelas hayan colapsado o estén en mal estado, las Aulas Temporales son una solución inmediata, de bajo costo, pero de naturaleza temporal.

Las autoridades educativas deben poner especial interés en el reinicio de las actividades escolares, para lo cual la implementación de Aulas Temporales debe hacerse en áreas limpias de escombros y seguras, a fin de evitar riesgos.

En caso extremo, se podrían instalar dentro o cerca del área destinada para albergues.

5.2.4. Reconstrucción

47. Una adecuada Gestión del Riesgo de Desastres exige el respeto a las normas técnicas de edificación por parte de los constructores, incluso en los casos de autoconstrucción, y requiere de la implementación de mecanismos claros de fiscalización y sanción por parte de las autoridades locales. Los Colegios Profesionales Departamentales deben tomar parte activa en la Gestión del Riesgo de Desastres.

Es necesario que los procedimientos constructivos sean ejecutados con sujeción estricta a los planes de desarrollo urbano y de reconstrucción. Por ello, las autoridades regionales y locales deben aplicar los correctivos y sanciones del caso para quienes vulneren dichos preceptos. Así, cobran particular importancia las normas técnicas de construcción y de seguridad.

48. La aplicación de a política de "Hospitales Seguros" favorece la infraestructura de los establecimientos de salud.

La implementación de una política nacional de "Hospitales Seguros" facilitará los procesos de administración de una emergencia y asegurar la continuidad de la atención hospitalaria necesaria.

49. El concepto de "Escuelas Seguras y Saludables" debe aplicarse en la infraestructura educativa.

De este modo, se protege la vida de los alumnos en caso de una emergencia y eventualmente estos locales podrán servir como refugios temporales.

50. La remoción de escombros constituye una actividad que debe iniciarse de inmediato y continuar dentro del proceso de rehabilitación y reconstrucción. Precisa de normas, financiamiento, procedimientos y equipamiento adecuado para no detenerse.

Los sectores integrantes del SINADECI deben consolidar una propuesta legal específica en el ámbito del Poder Ejecutivo para de-

finir el tema de remoción de escombros, donde se establezcan criterios uniformes para la ejecución y retribución del servicio. Una normativa de ese tipo tenderá a fomentar la transparencia del procedimiento y la participación del sector privado en dicha actividad. En el caso del sismo, se determinó la conveniencia de aplicar la fórmula “volumen x distancia recorrida” para el pago de alquiler de máquinas.

5.3. PREVENCIÓN DE DESASTRES

51. Existen estudios del Programa de Ciudades Sostenibles para un gran número de ciudades del país que, debidamente aplicadas por las autoridades, fundamentalmente las correspondientes a los gobiernos locales, garantizarán el empleo de las zonas seguras en sus planes de desarrollo y expansión urbana.

Un gran número de ciudades incorpora la prevención de desastres en la planificación y ordenamiento territorial, y establecen Mapas de Peligros, Planes de Usos del Suelo ante Desastres, Proyectos y Medidas de Prevención y Mitigación, según el Programa de Ciudades Sostenibles.

52. Es necesario revisar la normatividad vigente para la atención de emergencias, a fin de simplificar los procedimientos administrativos y facilitar la respuesta del SINADECI.

La legislación aplicable en casos de emergencia oficialmente decretados debe ser flexible y especial, las normas legales deben constituirse en un elemento facilitador y de ningún modo deben ser un factor burocrático desestabilizador, por ello, en base a las experiencias del sismo vivido, el INDECI debe recoger estas consideraciones en una nueva propuesta legislativa del SINADECI.

53. A fin de lograr la exoneración de los pagos de derechos y agilizar procedimientos administrativos en el manejo y transporte de mercancías donadas, debe efectuarse una revisión integral de la normatividad vigente sobre recepción y distribución de bienes de ayuda humanitaria procedentes de la cooperación internacional que los hace tributar.

Actualmente el D.S. N° 070-2007-SUNAT sólo dispone la adjudicación a favor del INDECI de todo tipo de bienes (medicinas, equipos médicos, antenas, entre otros), por lo que es necesario que dicha adjudicación se extienda a cada uno de los sectores competentes del SINADECI. En la actualidad, los únicos entes receptores autorizados son, en el Estado, INDECI, y en el sector privado, *CARITAS*.

54. La toma de decisiones en la atención de la emergencia, tanto por parte de las autoridades nacionales como de la cooperación internacional, se beneficia notablemente con la implementación de una base de datos que contenga información básica de la situación poblacional en cada jurisdicción.

El apoyo alimentario durante las emergencias es un factor de suma importancia, por lo cual, en la jurisdicción de cada SIREDECI, las autoridades regionales deben consolidar en el menor plazo posible una base de datos completa que contenga información sobre densidad poblacional, criterios y calidades de alimentos, necesidades nutricionales, población con necesidades alimentarias diferenciadas, entre otros aspectos alimentarios que facilitan inclusive el apoyo de la cooperación internacional.

55. Es indispensable un trabajo concertado entre el INDECI, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la SUNAT, para el desarrollo de los protocolos y procedimientos que permitan el acopio, envío, recepción, desaduanaje y utilización óptima de los bienes procedentes del apoyo externo.

El apoyo que se recibe de la cooperación internacional es de suma importancia cuando se obtiene mediante procedimientos claros y simplificados, que permiten la atención de requerimientos y necesidades específicas. Sin embargo, en la práctica se advirtió la ausencia de protocolos y procedimientos claramente definidos, lo que derivó en serias dificultades administrativas y de gestión operativa, detalladas en esta obra.

56. El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante las representaciones diplomáticas, debe orientar a los donantes y comunidades de residentes en el extranjero sobre los requerimientos previos para el envío de las donaciones, vía aérea, marítima o terrestre.

En lo posible, estas donaciones deberían hacerse en dinero en efectivo; de este modo, se aliviarían los trastornos propios de gastos de transporte y manejo de la donación.

57. La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) debe difundir los protocolos de recepción de ayuda humanitaria entre los gobiernos de países amigos y las agencias de cooperación internacional acreditados en el Perú. La falta de la documentación que debe acompañar a los despachos del exterior impide la expedición de la resolución ministerial de inafectación tributaria, indispensable para que la SUNAT de como regularizado el ingreso de la mercancía donada.

58. Es indispensable que las autoridades locales incluyan en sus planes de desarrollo y/o expansión urbana espacios predefinidos y reservados para su empleo eventual como refugios, áreas para instalar albergues y programas de techo de emergencia en casos de desastre, así como rutas de evacuación para alcanzar estos lugares

Por eso, las autoridades locales deben manejar las herramientas de gestión disponibles en el SINADECI, como el Programa de Ciudades Sostenibles del INDECI, el Atlas de Peligros Naturales del Perú, Hospitales Seguros, Escuelas Seguras y Saludables, entre otros planes de operaciones.

59. Los gobiernos regionales y locales deben considerar, dentro de sus planes de uso de suelos, los potenciales lugares para destinarlos como escombreras donde trasladar la infraestructura colapsada o demolida a raíz de un desastre, lo que tiene en cuenta aspectos vitales del desarrollo futuro de la lucha contra la contaminación ambiental y la conservación de la salud pública.

Del mismo modo, se debe determinar aquellas áreas que no se pueden usar como escombreras por ningún motivo.

60. Los daños ocasionados por el sismo en las distintas zonas urbanas tuvieron relación directa con la naturaleza de las construcciones, su antigüedad, su ubicación en terrenos de alto riesgo y la inobservancia de las normas sismorresistentes.

La infraestructura pública, carreteras, puentes, canales de riego, redes de agua y desagüe, entre otros; también sufrieron daños considerables por la falta de mantenimiento y medidas de prevención orientadas a la Gestión del Riesgo de Desastres.

61. El Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, en vigencia desde el año 2004, debe ser complementado con planes sectoriales de prevención y atención de desastres actualizados.

Los sectores estratégicos deben desarrollar sus respectivos planes sectoriales. Su incumplimiento aumenta la vulnerabilidad sectorial, el cual será siempre un factor desestabilizador en toda emergencia de magnitud.

Asimismo, a nivel regional, debe exigirse la actualización de los planes de prevención y atención de desastres regionales cada dos años como mínimo, procedimiento en que se recogerán las experiencias de las diversas emergencias.

62. El fortalecimiento de la cultura de prevención en la población es un proceso permanente, a través de la educación formal y educación comunitaria; por eso, se deben desarrollar programas, especialmente en la educación comunitaria, para mejorar el accionar de una comunidad en el mediano plazo.

63. La funcionalidad y operatividad del SINADECI debe estar respaldada por una política de Estado, enmarcada dentro del Acuerdo Nacional

Si bien existe una estructura estatal definida, con normas y procedimientos, se hace necesario establecer un real compromiso político, concebido en el interés y en el marco de objetivos estratégicos nacionales, que se traduzca en una política de Estado oficial de la Gestión del Riesgo de Desastres, para que todo esfuerzo pueda ser sostenible en el tiempo.

64. En los Planes Operativos Institucionales (POI) y Presupuestos Anuales de los sectores y gobiernos regionales y locales, se deben considerar partidas específicas para la prevención y la atención de desastres, sin descuidar los fondos nece-

sarios para el funcionamiento del COER y las Oficinas de Defensa Civil respectivas.

El financiamiento de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, desarrollados en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) facilitan su implementación y fiscalización.

65. Es necesario legislar para una mayor funcionalidad del SINADECI

Un nuevo proyecto de Ley del SINADECI debe permitir establecer roles, responsabilidades, procedimientos y planes operativos articulados y claramente definidos, y fundamentalmente un mecanismo de actuación en la respuesta ante desastres y dispositivos legales coercitivos para la fase de prevención.

66. El planeamiento, teniendo en cuenta la Gestión del Riesgo de Desastres como elemento fundamental para el desarrollo, se constituye en eje clave del SINADECI.

Es imprescindible la articulación de compromisos interinstitucionales que cuenten con los recursos materiales y humanos para un desarrollo eficiente y una maximización de esfuerzos conjuntos. En tal sentido, el Centro de Planeamiento Nacional (CEPLAN) debería incorporar la temática de la Gestión del Riesgo de Desastres en sus planes de acción.

El manejo de desastres en cualquiera de sus fases tiene que obedecer a acciones debidamente coordinadas y planificadas, las que respondan anticipadamente a tareas, objetivos, instrucciones de coordinación, líneas de mando, organización y comunicaciones.

67. Debe fomentarse la participación de Comités Comunitarios en actividades de Defensa Civil. Es importante reconocer la capacidad organizativa de las comunidades en situaciones de desastres, que en varias localidades afectadas por el sismo permitió el mejor accionar de las instituciones del SINADECI.

En la propuesta de modificación de la Ley del SINADECI se debe incluir dentro de los actuales niveles de responsabilidad de la ejecución de la defensa civil, que son el regional, el provincial y el distrital, a las comunidades organizadas.

Asimismo, es importante resaltar las buenas prácticas del poblador altoandino para trabajar organizadamente en sus comunidades.

68. La importancia del rol que cumplen las oficinas de Defensa Civil en la Gestión del Riesgo de Desastres obliga a que se les asigne el nivel jerárquico que les permita interactuar directamente con el nivel de toma de decisiones respectivo y disponer, también, de los recursos humanos idóneos y los materiales suficientes, a fin de cumplir adecuadamente las funciones que les son inherentes en su jurisdicción.

Actualmente, las oficinas de Defensa Civil dependen de otras instancias intermedias, lo cual no les posibilita actuar con eficiencia en el ejercicio de sus funciones. A pesar de los esfuerzos realizados a nivel nacional, se ha podido constatar que, en el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales, la función

de Defensa Civil ejercida cuenta con escasa o ninguna asignación presupuestal. Así, está imposibilitada de cumplir su planificación establecida y su personal carece del perfil necesario para atender emergencias. En ese sentido, cualquier situación de emergencia que se presente, independientemente de la magnitud o intensidad del evento, encuentra a una autoridad que no está preparada para responder.

69. La falta de eficiencia en la gestión de algunas de las oficinas de Defensa Civil, se debe, entre otras causas, a la frecuente remoción de los jefes de oficinas de Defensa Civil por motivos ajenos a la función propiamente dicha, a la designación de personal sin un perfil técnico ni experiencia en el tema, lo que impide la eficiente gestión de las oficinas de Defensa Civil.

Se requiere que la nueva legislación del SINADECI contemple la formulación de una política que permita al sistema el nombramiento de las personas idóneas y que tengan un periodo de permanencia en el puesto, independiente a los cambios de las autoridades políticas.

70. El hecho de que los templos religiosos no cuenten con la certificación de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil (ITSDC), porque no requieren solicitar una licencia de funcionamiento que los obligue a cumplirla, pone en riesgo la vida de los fieles que asisten a las diferentes ceremonias religiosas frente a la ocurrencia de cualquier emergencia. Esto debe ser revertido a fin de que todo templo cumpla con implementar los aspectos de seguridad correspondientes para reducir los efectos daños en tales establecimientos.

En el Perú, la infraestructura de muchos templos religiosos, por su antigüedad, no se adecua a las normas sismorresistentes y, por su valor histórico, requieren trámites especiales ante el INC para reforzar su diseño original, lo que permite que se constituyan en estructuras con un alto riesgo para los concurrentes.

Los lugares de culto religioso también están obligados a brindar condiciones de seguridad por ser precisamente centros de concentración de personas. Por ello, el hecho de que no requieran licencia de funcionamiento no debería ser justificación para que pasen por una ITSDC.

Los lugares de culto también son objetos de ITSDC, pues constituyen lugar de concentración frecuente de gran cantidad de personas.

71. En el caso de los inmuebles declarados como patrimonio cultural y, por lo tanto intangibles, se debería facilitar las gestiones para el mantenimiento o eventual modificación de la infraestructura a fin de reducir riesgos frente a la ocurrencia de una emergencia.

En el Sismo de Pisco - 2007 muchas estructuras públicas declaradas patrimonio cultural colapsaron, tal como ocurrió con la Iglesia de San Clemente, lo que obliga a que las autoridades del INC, de los gobiernos regionales y otros actores involucrados coordinen las medidas adecuadas para tomar las prevenciones respectivas.

72. Si bien muchos fenómenos naturales producen desastres por no resultar predecibles, el SINADECI debe impulsar y sostener una eficiente política de Reducción del Riesgo de Desastres con el propósito de mitigar los impactos en la vida de las personas y en la economía del país.

73. Los espacios de participación y concertación son necesarios para complementar la operatividad del SINADECI.

El SINADECI presenta algunas debilidades y complejidades que han afectado su óptima funcionalidad y que pueden ser mejoradas si se define, entre otros aspectos, una Plataforma Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, adscrita al SINADECI, como apoyo en la toma de decisiones.

74. Se hace necesario establecer cursos para formar corresponsales en Defensa Civil a fin de que los periodistas que cubran las informaciones relativas a emergencias o asuntos de Defensa Civil, utilicen el lenguaje correcto y transmitan un mensaje de orientación adecuado a la población en los momentos previos a la emergencia o durante ésta; ello coadyuva en atención y en una rápida recuperación.

75. Ante los recursos presupuestales siempre limitados para hacer frente a la prevención y atención de desastres, es conveniente crear el Fondo de Solidaridad para Desastres, tal como existe, por ejemplo, en México, para que sea utilizado en la respuesta inmediata a las emergencias más graves, hasta que el Gobierno Central disponga las partidas correspondientes. Este fondo debería recaudarse a través de una pequeña contribución sobre los servicios públicos esenciales (S/. 0.10 en cada recibo).

76. Es importante que los gobiernos locales cuenten con un Catastro Municipal actualizado, que permita su empleo referencial en la evaluación de daños de viviendas y provea de información sobre los predios y sus propietarios.

Esta información permitirá una adecuada toma de decisiones para las subvenciones, cuya situación de precariedad en la posesión de la propiedad, provocó excesivos trámites administrativos para demostrar ante las autoridades quiénes eran los beneficiarios directos de la ayuda económica proporcionada por el Gobierno.

77. Los gobiernos regionales en los procesos de planeamiento para actuar en casos de desastres, deben estudiar mecanismos de participación del sector privado (empresas), estableciendo roles y competencias, en función de los recursos disponibles.

En el Sismo de Pisco, se apreció la distribución de alimentos para personal voluntario, así como empleo de maquinaria pesada para la remoción de escombros, experiencia que podría emplearse también, entre otras, en caso de futuros desastres.

78. La dispersión de la infraestructura del INDECI en Lima: Sede Central, COEN, Almacenes, UITs, OCI, Centro de Información, entre otros, a lo que se suma que algunos locales no son adecuados para las funciones que cumplen, no facilita las coordinaciones urgentes en caso de un desastre; lo cual, hace necesario contar con un local que concentre a todos los órganos en la capital y que reúna las condiciones mínimas de operatividad.

El COEN, por citar un ejemplo, además de responder a normas sismorresistentes, debería ubicarse en un punto de fácil acceso y conexión entre las diferentes vías nacionales, así como con almacenes cercanos, y todo ello con una pista de aterrizaje en las inmediaciones.

79. En los casos de desastres en jurisdicciones que no cuenten con facilidades para instalar un Puesto de Comando o un Centro de Operaciones, o un Centro de Apoyo Logístico Adelantado (CALA), o incluso un Puesto de Comando Adelantado (PCA), el INDECI carece del equipamiento mínimo para establecer dichas instalaciones temporales, que deben ser ubicadas y funcionar en plazos muy cortos. La circunstancia así planteada hace necesario contar con el equipamiento que organizaciones similares disponen para este tipo de actividades y realizar las acciones necesarias para subsanar esta limitación.

Esta situación incluso alcanza a los equipos GIREDA, que deben salir hacia las zonas de emergencia, a los minutos de conocida la información con medios disponibles para este efecto.

