

# EL FENÓMENO EL NIÑO EN PERÚ Y BOLIVIA

Experiencias de Participación Local



FINANCIADO POR:



Save the Children

Swedia

 Lutheran  
World Relief

**ITDG**

SOLUCIONES PRÁCTICAS  
PARA LA POBRIZA

# EL FENÓMENO EL NIÑO EN PERÚ Y BOLIVIA

EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN LOCAL

Memoria del Encuentro Binacional “Experiencias de prevención de desastres y manejo de emergencias ante el Fenómeno El Niño”. Chiclayo, Perú, Agosto de 2003

**Compilador:**  
**Orlando Chuquisengo Vásquez**



Publicación financiada por:



EL FENÓMENO EL NIÑO EN PERÚ Y BOLIVIA. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN LOCAL. Memoria del Encuentro Binacional "Experiencias de prevención de desastres y manejo de emergencias ante el Fenómeno El Niño". Chiclayo, Perú, Agosto de 2003

Lima: ITDG, LUTHERAN WORLD RELIEF, SAVE THE CHILDREN - SUECIA 2004.  
209 p.

PREVENCIÓN DE DESASTRES / MANEJO DE DESASTRES / GESTIÓN DE LOS RIESGOS / ENSO / MUJERES / PARTICIPACIÓN SOCIAL / DESARROLLO DE CAPACIDADES / CAPACITACIÓN / CAMPAÑAS DE INFORMACIÓN / ESCUELAS / CONF / PE / BO /

124.300 / I61F

Clasificación SATIS / Descriptores OCDE

Razón social: Intermediate Technology Development Group, ITDG - Perú

Domicilio: Av. Jorge Chávez 275, Miraflores Casilla Postal: 18-0620

Lima 18, Perú

Teléfonos: 444-7055, 446-7324, 447-5127

Fax: 446-6621

E-mail: [info@itdg.org.pe](mailto:info@itdg.org.pe)

<http://www.itdg.org.pe>

2005, Intermediate Technology Development Group, ITDG - Perú

Compilador: Orlando Chuquisengo

Coordinación: Doris Mejía

Corrección de estilo: Pilar Garavito

Diagramación y carátula: Leonardo Bonilla

Edición y producción: Lima, ITDG-LA, 2005

Impreso por: Punto Impreso

Impreso en el Perú

## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	5
Prevenir desde la óptica de la participación de la sociedad civil Palabras de inauguración: Dr. Yehude Simon / Presidente de la Región Lambayeque. ....	7
Objetivos, temas y metodología de trabajo del evento .....	9
<b>ENFOQUES DE TRABAJO</b> .....	11
Aproximación al manejo de peligros naturales para el desarrollo en el contexto del cambio climático Arq. Julio García - Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) .....	13
El Sistema Nacional de Defensa Civil Capitán de Navío (r) Carlos Barandiarán Chirinos Instituto Nacional de Defensa Civil .....	26
El fenómeno El Niño: los impactos en Perú y Bolivia Pedro Ferradas ITDG Oficina Regional para América Latina .....	39
Niñez y desastres Ana María Márquez Save the Children Reino Unido - Oficina en Lima .....	51
Género y desastres Rosa Rivero Centro de Promoción y Desarrollo Andino CEPRODA MINGA .....	60
La gestión local del riesgo de desastres Luis Gamarra ITDG Oficina Regional para América Latina .....	71
<b>COMPARTIENDO EXPERIENCIAS FRENTE AL FEN</b> .....	91
Participación ciudadana y mitigación de desastres en Lambayeque Luis Rocca Centro de Estudios Sociales "Solidaridad" .....	93
Plan Piloto de participación ciudadana y mitigación de desastres en cinco distritos de Lambayeque Soc. Wendy Paredes Castañeda Centro de Estudios Sociales "Solidaridad" .....	105

Experiencia del proyecto Recuperación y prevención ante catástrofes naturales en Piura Alberto Aquino GTZ - Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo . . . . .	112
El Niño en Chimbote. Actuando en la emergencia Miluska Ordóñez Instituto NATURA . . . . .	127
Atención a la emergencia ante el fenómeno El Niño en Lambayeque Leonor Rocha Centro de Investigación, Capacitación, Asesoría y Promoción - CICAP . . . . .	139
La cuenca del río Zaña-Sur de región Lambayeque Ing. Alex De la Cruz Centro de Investigación, Capacitación, Asesoría y Promoción - CICAP . . . . .	147
<b>EL PROYECTO FEN EN PERÚ Y BOLIVIA . . . . .</b>	<b>155</b>
Fortalecimiento de las capacidades locales para enfrentar el fenómeno El Niño en Perú y Bolivia Orlando Chuquisengo ITDG Oficina Regional para América Latina . . . . .	157
Participación de la niñez en las experiencias de prevención Jonathan Niño Centro Educativo Local El Dorado, San Martín . . . . .	165
Campaña de sensibilización para la reducción de riesgos en escuelas de San José de Sisa, San Martín Juan Mora Unidad de Gestión Educativa Local El Dorado, San Martín . . . . .	169
Monitoreo a las campañas de sensibilización en centros educativos de Tumbes y Chiclayo Lic. María Semino Instituto Regional de Salud Integral y Medio Ambiente . . . . .	173
Programa de Prevención de Desastres del Ministerio de Educación Eduardo Mendoza Comisión Permanente de Defensa Civil - Ministerio de Educación . . . . .	185
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .</b>	<b>199</b>
<b>CLAUSURA DEL EVENTO</b> Sr. Carlos Balarezo Representante de Defensa Civil de la Región Lambayeque . . . . .	205

## PRESENTACIÓN

El fenómeno El Niño constituye, sin duda, el evento océano-atmosférico de mayor significación en el planeta, tanto por los bruscos cambios que produce en la naturaleza, como por los efectos en las sociedades.

Esta relevancia de El Niño ha dado lugar a importantes esfuerzos para su pronóstico e interpretación, especialmente en las últimas décadas. Sin embargo, los estudios han sido insuficientes, pues no han tomado en cuenta su impacto en la historia y realidad social, y mucho menos, las experiencias de prevención y adaptación a un fenómeno que constituye un anticipo de escenarios climáticos futuros; especialmente, si tenemos en cuenta el Cambio Climático que ya se está experimentando en el mundo.

Sabemos que si tomamos en cuenta la amenaza de ocurrencia de fenómenos destructivos y las condiciones de vulnerabilidad, obtendremos una aproximación consistente de las condiciones de riesgo. Pero cuando estos análisis carecen de cierta perspectiva o información histórica adecuada, pueden inducirnos a cometer graves errores. El ejemplo más conocido fue lo ocurrido en 1997-98, cuando ante la “alerta temprana”, derivada de los avances científicos, el gobierno peruano creyó equivocadamente que se producirían efectos semejantes al de El Niño de 1983. Esto lo llevó a orientar importantes recursos a obras de prevención, las que buscaban proteger prioritariamente la infraestructura de mayor valor económico. Tales obras tuvieron resultados discutibles, tanto por las deficiencias de muchas de ellas como por el hecho de que los pronósticos resultaron erróneos, pues las lluvias e inundaciones se produjeron con mayor intensidad en lugares donde se había pronosticado sequías.

Pero, las principales debilidades de la estrategia de respuesta al pronóstico fue la poca importancia otorgada a lo social y la carencia de mecanismos de participación poblacional e institucional; en contraste a lo que algunas ONG e instituciones desarrollaron: estrategias participativas en Piura, Lambayeque y Ancash, las que en esta publicación son presentadas.

En el año 2002, nuevamente se produjo el anuncio de la aparición de El Niño. En esta ocasión, instituciones como Lutheran World Relief, Save the Children e ITDG, tomaron la iniciativa de impulsar una nueva estrategia en la que los enfoques de gestión de riesgo, género y derechos de la niñez confluyeran en los ámbitos locales de trabajo en Perú y Bolivia, con el fin de

orientar las acciones de prevención de desastres. Las experiencias desarrolladas durante un año en Bolivia y Perú son presentadas también en esta publicación. Tanto las experiencias del último gran Fenómeno El Niño (1997-1998) como las del año 2002 fueron analizadas y debatidas en el Encuentro Binacional de Experiencias de Prevención de Desastres y Manejo de Emergencias ante El Fenómeno El Niño, evento en que se presentaron las ponencias que integran esta publicación.

Expresamos nuestro reconocimiento a los expositores, tanto por las ponencias, como por su posterior y exhaustiva revisión. Esta publicación constituye una importante contribución en la búsqueda de nuevos horizontes, donde la participación ciudadana y, en general, de la sociedad civil se erijan como un componente clave para las estrategias institucionales orientadas a reducir los riesgos y responder ante situaciones de emergencia.

Estoy convencido que la lectura de este libro abrirá nuevos horizontes en las organizaciones, municipios, e instituciones especializadas

**Pedro Ferradas Mannucci**  
Gerente del Programa de Prevención  
de desastres y gobernabilidad local  
ITDG Oficina Regional para América Latina

## Prevenir desde la óptica de la participación de la sociedad Civil

Yehude Simons

Ustedes saben el inmenso significado que tiene El Niño -no solamente para Lambayeque, sino para todo el Perú y también para Chile y Bolivia-, por el daño que ocasiona a nuestra agricultura, a nuestras carreteras y a la economía.

El año pasado y este año estábamos preparados para enfrentar a El Niño, pero gracias a Dios, no apareció. Siempre es la guillotina que pende sobre la economía peruana y, especialmente, la economía norteña. Es tiempo que lo miremos con suma responsabilidad, tratando de prevenirlo, no solamente desde la óptica de los fondos que pueda aportar el Estado, sino también desde la óptica de la participación de la sociedad civil, para que, así, podamos enfrentar eficientemente ese monstruo que ha dejado secuelas como las de 1983 y 1998, secuelas que hasta ahora nos afectan.

Transcurridos más de cinco años, hay ciudades y distritos que todavía no han podido volver a la situación que tenían hasta antes del fenómeno El Niño de 1998. Piura, por ejemplo, una hermosa ciudad con mucha riqueza, no puede reflejarla, porque todavía sufre los efectos de El Niño. En el caso nuestro, Chongoyape sigue afectado, y estoy completamente convencido de que la experiencia de Bolivia es exactamente igual.

Antes de empezar nuestra responsabilidad como gobierno regional, hablábamos ya del reto que significaba enfrentar este fenómeno. Es decir, íbamos a juramentar e inmediatamente teníamos que ponernos a trabajar. Y decíamos algo que todo presidente, que todo el mundo requiere: necesitamos tener una economía planificada. Pero también decíamos algo que para mí es fundamental: “¿Cómo, desde la sociedad, somos solidarios?, ¿Cómo, desde la sociedad, nos organizamos y planificamos para prevenir?”. Creo que el intercambio de experiencias nos va a dar más claridad en este tema.

Poco se habla de que el próximo año es un año de El Niño, a pesar de que hay gente que dice que “es un año seco”. Sin embargo, yo tenía conocimiento, más que por los científicos, por la gente de campo que me afirmaba: “Este año no es de El Niño, doctor, no se preocupe. Pero el

próximo año, sí debe tener cuidado". Entonces, hay que estar preparados. Esta reunión que ustedes tienen hoy con diversos sectores, bien podría ser aprovechada para llegar a conclusiones y acuerdos que nos permitan planificar la manera cómo organizar la sociedad, conjuntamente con sus autoridades, para estar listos para el gran combate contra El Niño. La experiencia de los países desarrollados nos demuestra que ellos siempre están preparados antes del desastre; en los países del Tercer Mundo, siempre se actúa cuando ya se produjo el desastre, y encima con el poco dinero que tenemos, nos roban. Esa es una verdad que también hay que decir: se planifica el presupuesto, pero un porcentaje elevado de éste se lo roban y el daño queda allí.

Por eso, saludo a nuestros invitados visitantes, a los organizadores de este evento que han venido acá no sólo para aprender; también, para que luego, como maestros, divulguen este aprendizaje en el colegio. Creo que una obligación de nosotros es que todo lo que aprendamos, lo debemos diversificar y multiplicar. Por ello, una tarea que podríamos realizar, después de esta conversación, es divulgar los acuerdos tomados en todos los colegios y en todas las universidades, pues esa es la manera de poder realmente decir que estas reuniones son eficientes y productivas.

De esta manera, declaramos inaugurado este evento.

**Palabras del presidente regional  
de Lambayeque, Dr. Yehude Símon Munaro**

## Objetivos, temas y metodología de trabajo del evento

El encuentro tiene, justamente, como uno de sus objetivos intercambiar experiencias de prevención de desastres, de manejo de emergencias ante El Fenómeno El Niño.

Seguramente, hay experiencias valiosas que se han presentado debido al Fenómeno El Niño. Queremos ir construyendo con estas experiencias una estrategia de trabajo, no solamente para enfrentar este fenómeno, sino también para hacer de esta acción una labor permanente, de más largo plazo; tal como lo indicaba el señor Presidente Regional: trabajando desde las escuelas, la sociedad civil y la población. Ya no hay que responder, no obstante hay que ir transformando esas condiciones de riesgo para poder aportar a un desarrollo sostenible de nuestras comunidades.

El segundo objetivo es obtener lecciones, a partir de las experiencias de cada una de nuestras comunidades.

El tercer objetivo es formular recomendaciones para la reducción de riesgos y dar respuestas frente al fenómeno El Niño, difundirlas y que no se queden solamente en estas cuatro paredes, sino que tengan un impacto mayor. Debemos hacer llegar nuestra propuesta, que pueda salir desde la región Lambayeque para lanzarla a todo el país. Esta difusión va a depender de todos nosotros.

Para alcanzar los objetivos del evento, hemos desarrollado nuestro trabajo en tres partes:

Una primera esta relacionada con la metodología y los enfoques de trabajo. En ese sentido, vamos a trabajar como primer tema: la Vulnerabilidad Climática, un asunto que nos afecta constantemente. El representante de CONAM, el señor Julio García, va a hacer una presentación panorámica sobre este aspecto. Luego trabajaremos el tema: El Sistema Nacional de Defensa Civil. El INDECI nos explicará cómo está enfocando su trabajo, lo cual nos permitirá construir una estrategia de intervención conjunta con las instituciones. Después veremos el tema: Los impactos que ha tenido el Fenómeno de El Niño durante los años anteriores en Perú y en Bolivia. Finalmente, vamos a trabajar los enfoques de género y desastres, derechos de la niñez y la gestión de riesgo. Veremos cómo en nuestro propio trabajo,

en nuestra vida cotidiana, vamos incorporando estos enfoques. Luego de cada exposición, se tendrá un tiempo libre para hacer comentarios.

Posteriormente trabajaremos las experiencias sobre El Fenómeno El Niño en el Perú. Empezaremos con la experiencia de NATURA en Chimbote. Después trabajaremos la experiencia de CESS Solidaridad en Chidayo, en el año 97 al 98. Terminaremos con la experiencia de CICAP sobre el río Zaña, y con la experiencia desarrollada en Bolivia.

El segundo día de trabajo, se hará una breve presentación del proyecto ejecutado a nivel de Perú y Bolivia con el apoyo financiero de Save the Children Suecia y Lutheran World Relief (Proyecto "Fortalecimiento de las capacidades locales ante la presencia del Fenómeno El Niño en Perú y Bolivia"). También veremos, las experiencias de las contrapartes: SEPAR Huancayo y de CESS Solidaridad, en Chota. Después trabajaremos las campañas de sensibilización, que también fueron un componente del proyecto; el trabajo con escuelas, sus resultados, sus impactos, y el proceso desarrollado.

Así mismo, compartiremos la experiencia que ha tenido el Ministerio de Educación dentro del mismo proyecto. Con esta institución, hemos realizado una alianza estratégica para poder llegar a más zonas del Perú. El resultado de esa experiencia va a ser presentada por el Sr. Eduardo Mendoza Céspedes, del Ministerio de Educación.

Seguidamente, sobre la base de los intercambios de las experiencias, formaremos grupos de trabajo para elaborar una "Propuesta de estrategia para la reducción de los riesgos de desastres", que será presentada como parte de las conclusiones del taller.

**Ing. Orlando Chuquisengo Vásquez,**  
Jefe de Proyecto  
ITDG Oficina Regional para América Latina

ENFOQUES DE TRABAJO

## Aproximación al manejo de peligros naturales para el desarrollo en el contexto del cambio climático

---

*Arq. Julio García Vargas, Representante del Programa de Cambio Climático y Calidad del Aire CONAM - Consejo Nacional del Ambiente*

Hemos hablado del fenómeno El Niño en reiteradas oportunidades; ahora, definiremos el concepto y el problema del cambio climático.

Como resultado de los procesos de emisión del bióxido de carbono, se ha venido produciendo desde el año 1861 aproximadamente, con el proceso de industrialización, un proceso de contaminación y concentración de gases de efecto invernadero, que genera el calentamiento de la Tierra. Durante los próximos 100 años se prevé un calentamiento global de nuestro planeta. No hay ningún modelo, ningún escenario que no pronostique el calentamiento. La discusión está en cuánto más o cuánto menos nos vamos a calentar.

Según sostienen algunos especialistas, ciertos escenarios pueden carecer de certeza científica; sin embargo, ello no nos exime de la responsabilidad de asumir acciones al respecto. Por ejemplo, se estima que va a haber una temperatura mayor a un promedio global cercana a los seis grados, lo cual podría implicar un deshielo en la tierra: una extensión del mar que incrementaría cerca de un metro su nivel. Tal vez suena poco, pero cabe recordar que con un metro desaparecería la Polinesia, se inundaría gran parte de tierra de la India y Vietnam, y probablemente desaparecería la industria turística de Las Bahamas y El Caribe, por ese solo hecho.

Además, se prevé que El Fenómeno de El Niño será más intenso y su recurrencia, mayor, es decir, aparecerá en intervalos más cortos de tiempo. Esto se articula directamente con eventos climatológicos extremos. En algunos lugares, habrá excesos de lluvias; en otros, habrá tremendas sequías; y, en general, se estima que habría un período más cálido durante los próximos 1 000 años.

### ***Concertando una propuesta global: la Convención del Cambio Climático y el Protocolo de Kioto***

En virtud de este problema global, se estableció el Protocolo de Kioto, documento que aún no está ratificado. Para ello, es necesario que los países firmantes representen el 51 por ciento de las emisiones mundiales de bióxido de carbono. Hasta el momento, no ha sido suscrito ni por Rusia ni por Estados Unidos. La firma de cualquiera de ellos, haría entrar en vigor este protocolo.

#### ***¿Qué manda el protocolo?***

Que debemos reducir emisiones en un cinco por ciento, respecto a 1990 y en el lapso del 2007 al 2012. Para ello, se ha establecido un mecanismo de desarrollo limpio, el cual constituye el apoyo tecnológico para modificar patrones de producción, empleando tecnologías más adecuadas que generen menos bióxido de carbono. Así, se evitará mayores concentraciones de este compuesto y el aumento del calentamiento de la Tierra. Sin embargo, pese a lo que el protocolo implica, no se espera mayor cambio durante los próximos 30 ó 40 años. Entonces, hay que estar preparados.

#### ***¿Por qué países como los de Latinoamérica, y en particular el Perú, son particularmente vulnerables?***

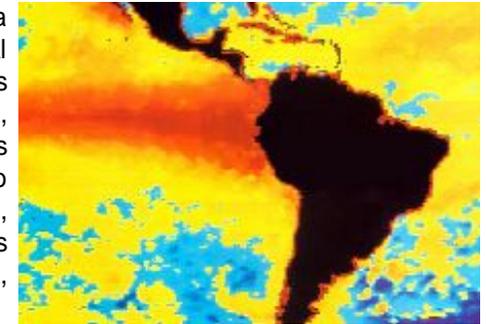
Entre varias razones, por éstas que estamos señalando. Por ejemplo, parte importante de la población peruana vive en zonas agrícolas o pesqueras, se dedica a las actividades correspondientes (pesca, por ejemplo) y dependen de fuentes energéticas, electricidad por ejemplo, vulnerables al cambio climático.

El 50 por ciento de la población peruana vive en extrema pobreza y hay baja capacidad de adaptación, debido a los escasos recursos financieros, humanos, tecnológicos, y a la limitada capacidad de las instituciones.

Además, sabemos que los más expuestos dentro de los países vulnerables son los más pobres, los ancianos y los niños. Entonces, el escenario se presenta francamente desalentador.

### ***El Perú frente al cambio climático***

Cuando hablamos sobre la vulnerabilidad del Perú frente al cambio climático, nos estamos refiriendo al Fenómeno de El Niño, el cual se presentó en los años 1983 y 1998. Según un documento de una institución de Lambayeque, desde 1578, hay registros históricos del Fenómeno de El Niño: 1578, 1626, 1874, etc., etc.



Se puede observar en la imagen satelital del servicio americano del clima, el incremento de la temperatura superficial del mar en 8 °C, debido al Fenómeno de El Niño. Su localización en la costa de Sudamérica, en la parte norte, produce un impacto regional.

### ***Desglaciación***

¿Qué implica este calentamiento de la tierra?

Nosotros tenemos el 90 por ciento de los glaciales tropicales del mundo. Sin embargo, en los últimos 35 años se ha perdido el 22 por ciento de sus aguas, y esta tendencia se sigue manteniendo. Se estima que durante los próximos 12 a 13 años (2015), no habría ningún glaciar por debajo de los 5000 metros sobre el nivel del mar. Es decir, los glaciares son un indicador claro de los procesos de calentamiento, al margen de lo que se pueda decir de la variabilidad climática y del calentamiento.

A continuación, podemos apreciar el proceso de desglaciación en el glaciar Yanamarey, en la Cordillera Blanca, Huaraz.



1982



1987



1997

### ***¿Por qué es vulnerable el glaciar?***

No solo porque se pierde la belleza escénica natural del país. El hielo del glaciar se tiene que ir a algún lado, ¿a dónde?, a nuevas lagunas o a incrementar el nivel de las existentes. En el último caso, se modificaría la inestabilidad de las morrenas y los taludes que las contienen, lo que generaría mayores riesgos a las poblaciones aledañas. En el caso del río Mantaro provee entre el 40 y 50% de la energía hidroeléctrica al país, y probablemente se va a disponer menos energía

### ***Los desastres, ¿son naturales?***

Hemos visto el fenómeno del cambio climático. Ahora presentaré, rápidamente, algunos conceptos generales que nos permitan abordar las estrategias de adaptación al cambio climático. Creo que éstas van a permitir refrescar algunas ideas para la importante labor que ustedes van a desarrollar durante el transcurso de hoy y de mañana.

Un fenómeno no es sinónimo de peligro. ¿Por qué? Porque, por ejemplo, el terremoto que hubo en el desierto de Gobi, si mal no recuerdo, tuvo una intensidad de ocho grados. Es un fenómeno, pero como ocurrió en una zona despoblada, no implicó peligro. En peligro se convierte cuando afecta intereses de la sociedad, de los grupos humanos que pueden ser afectados.

También hay que considerar, que un peligro no necesariamente representa un desastre. Tomemos como ejemplo, los terremotos ocurridos hace dos o tres meses en Turquía y en Japón, que fueron de la misma intensidad. En Turquía murieron 7000 personas y se produjo una pérdida cercana a los 10 mil millones de dólares. En Japón murieron alrededor de 300 personas y se produjo una pérdida que oscila entre los 200 y 300 millones de dólares. ¿Por qué fueron tan drásticamente diferentes los efectos frente a un fenómeno similar? Por las condiciones de vulnerabilidad. Hay quienes plantean que el desastre es el resultado de multiplicar peligro por vulnerabilidad dividido entre la capacidad de respuesta de la unidad social de referencia. Esto quiere decir que las capacidades de la sociedad son inversamente proporcionales a la vulnerabilidad. Hay ciertas condiciones en el proceso de desarrollo y asentamiento de las diversas sociedades que generan mayor propensión a ser afectados u impactados por un fenómeno peligroso, que es el elemento detonante.

### ***Los peligros***

Cuando hablábamos de cambio climático, nos referíamos principalmente a fenómenos hidrometeorológicos. Pero, también deben considerarse los peligros atmosféricos, hidrológicos, sísmicos, etc., los cuales se diferencian por tener un inicio súbito o lento (como un terremoto, que tiene un inicio súbito, o una inundación que puede tener un inicio lento).

Los peligros se pueden caracterizar por su localización, severidad, magnitud, densidad, frecuencia. El problema es casi el de siempre: pronóstico o predicción. ¿Qué nos es útil para efectos de trabajo? ¿Nos interesa saber que el 13 de agosto del 2015 ocurrirá El Niño a las tres de la tarde o que en los próximos diez años vamos a padecer este fenómeno?

### ***La Vulnerabilidad***

“Vulnerabilidad” proviene del latín *vulnus* (herida) y está emparentada con *vulnerare* (herir, lastimar) y *vulnerabilis* (vulnerable: ser herido o lastimado). Su concepto de está relacionado con los de estos términos: refiere al soldado herido en el campo de batalla. Un soldado no está en condición de *vulnerabilis* si cuenta con todos sus pertrechos y está en condiciones de responder. En ese momento, no es vulnerable; lo es cuando ha sido herido, cuando su capacidad de respuesta ha sido disminuida.

La vulnerabilidad es una condición existente. La vulnerabilidad es un proceso, que atañe a las esferas social, política, económica y ambiental.

### ***Riesgo***

Es la probabilidad de ocurrencia de un peligro de daños medidos en pérdidas estimadas. El riesgo es la probabilidad de que ocurra un hecho como consecuencia de un peligro natural y que ocasione el desastre.

### ***Desastre***

El desastre se define como condición de ayuda externa. Es cuando la unidad territorial, sea la región, la localidad, el distrito, la escuela o el país, no está en condiciones de afrontar las consecuencias de el impacto recibido y por ello, necesita ayuda externa.

Desastre, entonces, significa que la unidad social o económica de referencia no está en condiciones de responder y reponerse al impacto de un peligro natural.

### ***Preparación de un programa de reducción de vulnerabilidad***

A continuación, expondré, como referencia, una metodología de gestión de riesgos planteada por la Organización de Estados Americanos (OEA). Es cierto, que existen otras que, probablemente, ustedes hayan podido aplicar. Los procesos que ustedes están llevando a cabo acá y que viene en este caso conduciendo ITDG, como ha dicho el Presidente Regional, con mucha certeza, es incorporar a la sociedad civil, no esperar la respuesta del Estado cuando ocurre un desastre o para prevenirlo.

A este proceso podríamos llamarlo “gestión de riesgos por desarrollo”. La OEA lo simplifica en cuatro aspectos (4 “P”):

#### **Políticas**

Definir qué tanto queremos resistir al peligro, qué tanto estamos dispuestos a dar para que no nos pase algo. Por ejemplo, en la próxima ocurrencia de El Niño, ninguna escuela va a ser afectada, ningún niño va a dejar de estudiar. Esa es una medida de política. O la pérdida en el sector agricultura no va a ser mayor a un determinado porcentaje del PBI sectorial; en función a eso, se establece un programa.

#### **Proceso de Planificación**

Se tiene que incorporar en el proceso de planificación la toma de decisiones y gestión del desarrollo de cada localidad, comunidad o región, para lograr el desarrollo sostenible. No olvidemos que no hay desarrollo sostenible en condiciones de desastre, porque este se interrumpe.

#### **Proyectos de mitigación**

Prevención y mitigación son de diferente índole y naturaleza, no son solamente de infraestructura. En Centro América, una medida de mitigación para amenazas de sismos y que tuvo mucho impacto, fue que todos los colegios abrieran las puertas ¿Cuánto les costó?, muy poco. No se rehizo la estructura, no se modificó, simplemente se abrieron las puertas y esto redujo considerablemente la vulnerabilidad.

#### **Preparativos de respuestas de emergencias**

Son los preparativos necesarios para que ante la ocurrencia de una emergencia, las condiciones sean manejables.

Esta metodología la propongo como una guía que permita una orientación. Evidentemente, puede ser enriquecida por experiencias locales que ustedes están desarrollando y porque conviven con el fenómeno.

### ***Medidas de mitigación***

A las medidas de mitigación podríamos llamarlas estructurales y no estructurales. Las estructurales, las que llamarían en cambio climático *hard adaptation* (la adaptación dura). Por ejemplo, se construye un dique, un tremendo muro de concreto (que cuesta mucho) para proteger lo ya existente; pues, por defectos de diseño, por no haber considerado los posibles peligros se originan diversos problemas. Pensemos en Machu Picchu: 110 millones de dólares cuesta reconstruir su hidroeléctrica, sin contar las pérdidas de producción, de venta de energía puntos, de PBI regional; la paralización de la economía local y regional, etc.; todo esto origina una alteración total del proceso de producción.

Las medidas no estructurales consisten en utilizar instrumentos de gestión y planificación que incorporen la variable prevención en la toma de decisiones, en todos los niveles. De manera que la reducción venga por el concepto en los procesos de asentamiento adecuado, en áreas adecuadas, el uso de materiales adecuados, el establecimiento de áreas seguras que nos permitan construir un puente y que no se lo lleve el río cada vez que ocurra una emergencia. Reglamentos de construcción, ordenamiento territorial, zonificación ecológica económica, promoción de un sistema de seguros, son importantes medidas de mitigación pues reducen los costos de pérdidas y por tanto, el impacto de los peligros naturales.

### ***Algunas consideraciones sobre la vulnerabilidad***

- Las condiciones de extrema pobreza, iniquidad y desinstitucionalización contribuyen a generar vulnerabilidad y, por lo tanto, riesgo de desastre. Si nosotros formulamos un proyecto de inversión para el desarrollo, sea estatal o privado, y no consideramos los peligros; no conseguiremos un desarrollo sostenible y estaremos generando condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, levantar una industria maderera en una parte de una cuenca alta, porque había una carretera. Empezamos a sacar la madera, en diez años tenemos los ríos colmatados, inundaciones, etc., y, obviamente, no logramos un desarrollo sostenible.

- Se dice que el desastre es atractivo políticamente, pues vende imagen de eficiencia en la respuesta de emergencia. Lo hemos visto aquí, en Estados Unidos, en Europa: viene un político, se pone su casco, maneja el tractor y la gente lo aplaude. En Europa hace como dos años, un candidato estaba puntos abajo de su contendor. Debido a la ocurrencia de unas lluvias tremendas, este señor empezó a mover camiones en el lugar afectado, se le vio por televisión responder ante la emergencia, ello generó en los televidentes sensación de efectividad y capacidad de respuesta. No resultó extraño que saliera reelecto.
- Somos países tan pobres que construimos las cosas dos veces. Hacemos un puente, no consideramos el registro hidrográfico de 50, 60 años; lo hacemos para 10. Se cae el puente, se vuelve a levantar otro puente con las mismas características que el anterior. Es evidente que el proceso está acompañado de un proceso de deterioro moral y de corrupción. Y seguimos insistiendo con nuestra nada exitosa práctica: no tenemos plata para construir bien un puente, pero sí para construirlo mal dos veces.
- Y obviamente esto implica corresponsabilidad de fuentes financieras y cooperación que brindan recursos para acciones y obras reiteradamente afectadas por peligros.

### **Cambio climático, adaptación y vulnerabilidad**

Hemos hecho un esbozo muy grueso de lo que son los conceptos de vulnerabilidad y de desastres. Ahora vamos a hablar de cambio climático y de un concepto nuevo en cuanto a este cambio se refiere: adaptación.

- Las aproximaciones referidas al cambio climático se orientan a la evaluación de adaptación y vulnerabilidad, definiendo umbrales a eventos extremos. ¿Qué significa esto? Por ejemplo, en Piura se tiene la represa de Poechos, que es la reguladora de la cuenca, del caudal del río; pero han ocurrido dos “Niños” y, obviamente, ha cumplido su papel regulador. Si se presentan otros “Niños”, esa capacidad de regulación se puede perder; entonces, el umbral se va haciendo cada vez más corto.
- Adaptación: en el cambio climático, los sistemas humanos, sociales y naturales principalmente se han tomado un tiempo en adaptarse. Resulta que el cambio climático que hemos empezado a experimentar va a desarrollarse en 100 años; sin embargo, este lapso de tiempo que

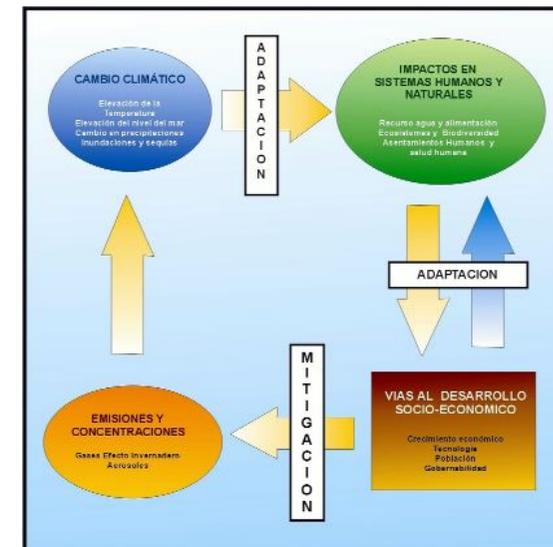
parece mucho, pasará muy rápidamente. A los políticos o aquellos responsables de las decisiones para realizar trabajos de prevención no les va a interesar hacer algo al respecto, pues se trata de “mucho tiempo” (100 años). Esta percepción impide percibir el peligro. Pero, así mismo, es cierto que ese lapso da tiempo para poder reaccionar.

En los países pobres, la mayor vulnerabilidad deriva de los procesos sociales, económicos, políticos y ambientales; por ello, la posibilidad de sufrir impactos más severos cuando se producen desastres aumenta; además, se genera una menor capacidad de adaptación. Y a una menor vulnerabilidad va a haber una mayor capacidad de adaptación.

### **Mitigación en el contexto del cambio climático**

Cambio climático es el incremento de la temperatura por la emisión de bióxido de carbono y gases contaminantes, lo cual ocasiona un incremento de las inundaciones o de las sequías. Si bien el cambio climático es un fenómeno natural o un peligro natural de carácter global, el proceso que lo origina es generado por la acción humana

En este contexto, el concepto de “mitigación del cambio climático” está referido a atacar la raíz del problema: la emisión de bióxido de carbono y de gases contaminantes. Concepto distinto al de mitigación que manejamos en gestión de riesgo para el desarrollo y que consiste en reducir el impacto de o evitar el impacto.



### ***¿Cómo adaptarnos al cambio climático?***

Al igual que en gestión de riesgos, el proceso se orienta a reducir los riesgos que surgen de la presente variabilidad: el Niño actual y el futuro cambio del clima que se prevé. Como he dicho, los escenarios de cambio climático a nivel mundial indican que la temperatura sube, no hay escenarios en los que la temperatura baja. El conflicto está en cuánto sube.

Considerar la adaptación, al igual que los procesos de adaptabilidad, como un proceso dinámico en el que se debe identificar la vulnerabilidad y proponer las estrategias correspondientes resulta crucial: identificar la vulnerabilidad, los procesos que hacen posible sufrir impactos con mayor severidad, y en función de éstos identificar aquellos que me pueden llevar a reducir la vulnerabilidad al cambio climático.

### ***Evaluación integrada de impactos***

Estamos hablando de procesos participativos. Para lograrlos, tenemos la evaluación integrada de impactos. Tenemos el calentamiento global, que es un modelo de circulación. Si hablamos de global, es de todo el mundo; si hablamos de regional, nos referimos a la región Latinoamericana y El Caribe, y no hay escenarios específicos para esa zona. La idea consiste en bajar a un nivel regional esta información, para luego hacer una reducción de escala hasta llegar de un nivel de país a un nivel municipal. Y en función de ello, llegar a un nivel sectorial; en este caso, la disponibilidad de recursos hídricos.

### ***Evaluación integral de impactos***

Esta es otra forma de hacer una evaluación nacional, local y sectorial. Aquí tenemos los sectores especialmente considerados en el aspecto de cambio climático: los riesgos costeros (incremento del nivel del mar), la disponibilidad de agua, sequías, infiltración; se debe incluir también la desglaciación y en salud, los riesgos de epidemias por el incremento de vectores. Si logramos la interrelación entre estos sectores diversos, estaríamos hablando de un proyecto integral de evaluación de impacto horizontalmente integrado.

En Piura y en el Mantaro, estamos realizando un proceso de esta naturaleza incorporando el aspecto de disponibilidad de recursos hídricos. Igualmente, en la Cordillera Blanca para los próximos 50 años. Así podremos definir cuál será el proceso que se va a seguir.

Se generarán escenarios climáticos en Piura y el Mantaro para los próximos 10, 20 y 50 años, para confirmar la tendencia o la información nacional. En el caso de Mantaro, existe información del observatorio de Huayao desde 1931, la cual será correlacionada con modelos globales de circulación del clima, ello va permitir producir un escenario climático para definir cuál es la tendencia del calentamiento en la zona, cómo será la vulnerabilidad, si es que habrá deshielo, etc.

A modo de ejemplo, en el Mantaro si sube la temperatura promedio en los próximos diez años de uno a un grado y medio, la “rancho”, enténdase la epidemia de la papa, se haría endémica. Pero por otro lado, al modificarse los regímenes de precipitación y la temperatura, hay ciertas oportunidades: el área de cultivo de maíz crecerá, porque se va a poder llevar a zonas más altas. Ese es el proceso de evaluación que estamos tratando de promover. Tenemos un Programa de Cambio Climático, al cual pertenezco y del que soy Coordinador de Vulnerabilidad de Adaptación. Venimos coordinando con Piura, donde trabajarán cuatro instituciones: ITDG en la parte socioeconómica e infraestructura, CONCYTEC en la parte marino-pesquera por medio de la Red de Información Biológica de El Niño, la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica de Piura, que estará a cargo del programa, e INRENA que se encargará de los aspectos físico-naturales, de formular cómo va a ser la tendencia de ocupación y las estrategias de adaptación. Tales propuestas deberán ser expuestas en reuniones como éstas para ser trabajadas por las empresas públicas y privadas en su proceso de planificación y gestión.

## Plenaria: preguntas y comentarios

El Perú perdió el 4,5 por ciento de su PBI en 1998, año de ocurrencia de El Niño. Me temo que lo que hemos aprendido a medir mejor del '83 al '98 son las pérdidas.

La idea de que los desastres no son naturales se observa en varios aspectos. En primer lugar, la amenaza que se cierne en función del cambio climático, definitivamente, no tiene nada de natural. Ha sido producida por intervención del hombre.

Las amenazas cada vez son menos naturales. La vulnerabilidad, en el caso nuestro se habla de la amenaza por un lado; por otro, de un peligro no identificado. La vulnerabilidad -en tanto son condiciones de las personas, los recursos y otros- es fundamentalmente social, no tiene nada de natural.

**Pedro Ferradas**

Pensábamos que el único fenómeno natural que no podía ser inducido por el hombre era el terremoto. La represa de Shobogan puede incrementar esa probabilidad. Es tan pesada que puede alterar la dinámica de las placas terrestres y generar terremotos.

Cuando hablo de minimizar la vulnerabilidad, hablo de un proceso social, de articulación, de relaciones que todavía se deben gestar para ver dónde se ubica ese deterioro y poder tomar medidas pertinentes.

En el caso del cambio climático, existe lo que se llama el "principio de precaución"; es decir, dejar de realizar los actos que produjeron el cambio. Pero, hay un gran conflicto, porque no existe la certeza científica de que el cambio haya sido producido por acción del hombre. Como no hay certeza científica de que las bombas atómicas, la deforestación, la emisión de bióxido de carbono generaron las condiciones que favorecieron el cambio; entonces, como dicen algunos grupos de estudiosos científicos, éste no ha sido producido por el hombre y no debe hacerse nada. El "principio de precaución" nos indica lo contrario.

**Julio García**

Hay comportamientos relacionados con la sensibilidad. El INDECI, Salud; los bomberos y una serie de instituciones acuden cuando ocurre un desastre. Sin embargo, un factor muy importante en la atención de desastres es la sensibilidad de la gente.

Traslademos esta opinión al tema de la vulnerabilidad, ¿qué poblaciones son más vulnerables en caso de desastres? Se afirma que las poblaciones pobres. Pero debemos tener en cuenta el tema de la sensibilidad y la insensibilidad, ¿por qué razón?. Los 10 mil muertos de la ola de calor en Francia, un país aparentemente poco vulnerable, porque es un país desarrollado y tiene recursos económicos; pero su población cada vez más desarrollada y materialista, se está volviendo insensible. Las cifras mencionadas por el gobierno oscilan entre 3000 y 5000 muertos, de los cuales, 95 por ciento son ancianos. Más de la mitad del país está paralizado. Los ministros han estado de vacaciones, la mayoría de familias han salido a disfrutar de las playas, han dejado a los ancianos en casa y éstos han muerto por deshidratación. Estamos frente a una actitud de insensibilidad en un país desarrollado. Observamos que una población se hace más vulnerable por un factor que no tiene que ver con la pobreza necesariamente.

**Participante del taller**

En Europa cada día están más convencidos de que esto es parte del proceso de calentamiento, se están convenciendo de que se trata de un proceso irreversible y, particularmente en el caso de los franceses, se están sensibilizando de la peor forma. Se dieron cuenta de que eran vulnerables, algo que antes no consideraban, porque no enfrentaron una situación semejante.

**Julio García**

## El Sistema Nacional de Defensa Civil

*Capitán de Navío (r) Carlos Barandiarán Chirinos. Director Nacional de Educación y Capacitación del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).*

### **Introducción**

Como sabemos, el Perú está ubicado en el Cinturón de Fuego del Océano Pacífico. Su geografía está caracterizada por presentar casi todos los climas observados. Además, tenemos la mala suerte de haber experimentado casi todos los tipos de desastres que se presentan en el mundo, salvo los huracanes.

Recordemos el terremoto de Ancash del 31 de mayo de 1970, que desapareció el pueblo de Yungay y ocasionó alrededor de 67 mil víctimas mortales, además, de cuantiosos daños personales y materiales. Justamente a raíz de este terremoto, se propicia la creación del Sistema Nacional de Defensa Civil.

### **Algunos conceptos breves**

En el mundo, la defensa civil se trabaja de dos maneras. Hay organismos que solamente trabajan en las respuestas y hay organismos, como el Sistema Nacional de Defensa Civil del Perú, que trabaja en prevención y respuesta.

¿Por qué? Porque consideramos que toda la inversión que uno hace en prevención redunda en un beneficio altamente multiplicado cuando se tiene que gastar en atender un desastre. ¿Qué quiero decir? Que si nosotros invertimos un sol en prevención, eso nos va a ahorrar miles de soles si ocurre un desastre que ha sido previsto.

La Organización de las Naciones Unidas promueve organizaciones de protección de defensa civil en la acción internacional concertada, en reducción de pérdidas de vida, daños a la propiedad y desajustes socioeconómicos que causan los desastres. Hay otros organismos internacionales, como los organismos que están representados acá, que también promueven esta acción.

## **Defensa civil en el Perú y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)**

En el Perú, definimos la defensa civil como las medidas permanentes destinadas a prevenir, reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes que pudieran causar o causan los desastres o calamidades.

El Estado, cuenta con el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Quiero aclarar, porque hay una confusión entre lo que debe hacer uno y el otro. Muchos piensan que el INDECI es el responsable de la ejecución de la defensa civil, y eso no es cierto. El INDECI es el organismo central rector y conductor, pero no es el ejecutor de la defensa civil. Los que ejecutan la defensa civil son los Comités de Defensa Civil, que son integrantes del Sistema Nacional de Defensa Civil.

### **Fin supremo de la sociedad y del Estado**

Esto lo menciono solamente para ver cómo está integrado el fin supremo de la sociedad -el bien común-, el cual tiene dos partes:

- 1) El bienestar general, que se logra a través del desarrollo nacional. Esto es tarea de los diferentes ministerios.
- 2) La seguridad integral que corresponde al sector de defensa nacional, donde están las Fuerzas Armadas y la Defensa Civil, la que actúa en caso de desastres: ocasionados por los peligros naturales y los antrópicos o creados por el hombre; también, están dentro de ellos, una guerra y el terrorismo (ambos ocasionados por el hombre).

### **Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI)**

La Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil es la base legal de una serie de proyectos. Están explicadas la creación y la organización del SINADECI, las cuales se han ido modificando a través del tiempo y, seguramente, lo seguirán haciendo conforme cambie la dinámica existente.

### ***Finalidad del SINADECI***

El Sistema Nacional de Defensa Civil, es parte integrante de la defensa nacional. Tiene por finalidad proteger a la población previniendo daños, proporcionándole ayuda oportuna y adecuada y asegurando su rehabilitación en caso de desastre o calamidad de toda índole, cualquiera sea su origen. No hacemos un distingo de los tipos de desastres que se puedan presentar. Lo integramos todas las personas que habitamos en el país, no solamente los peruanos, también los extranjeros que habitan en el país.

### ***Objetivos del SINADECI***

- Prevenir daños, evitando o disminuyendo su magnitud.
- Proporcionar ayuda.
- Asegurar la rehabilitación.
- Concienciar a la población en su rol de defensa civil.
- Asegurar, en cualquier caso, las condiciones que permitan el desenvolvimiento ininterrumpido de las actividades del país.

Este último punto es vital. En muchos pueblos, una vez que se ha llegado a las condiciones de resolver el funcionamiento ininterrumpido de sus actividades, el SINADECI se retira y deja en manos del gobierno local la reconstrucción, pues ese es un trabajo que no le corresponde. Muchas veces se escucha informaciones acerca de que el SINADECI, o el INDECI, ha abandonado a tal o cual población cuando todavía no se había reconstruido. La misión del SINADECI es reponer las condiciones para permitir que la población continúe con sus actividades normales; es decir: recuperar techo, abrigo, alimentación y los servicios básicos. La reconstrucción es tarea del Gobierno, es una tarea de desarrollo del Estado.

### ***Naturaleza del SINADECI***

La naturaleza es el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y no público. También, forman parte del sistema las normas, las leyes, los decretos de alcaldía, los recursos y doctrinas, y todo lo que está orientado a la población en caso de desastre de cualquier índole u origen, mediante la prevención de daños, prestando ayuda adecuada hasta alcanzar las condiciones de rehabilitación que permitan las actividades en la zona.

### ***Principios del Sistema Nacional de Defensa Civil***

- La protección humanitaria, protección de la vida humana.
- La autoayuda, porque en caso de un desastre todos tenemos que ayudarnos, pues todos somos parte del sistema y todos somos afectados por el desastre.
- Supeditación al interés colectivo.
- La convergencia de esfuerzos.
- La acción permanente planificada.

### ***El Sistema Nacional de Defensa Civil - Organismos Constituidos***

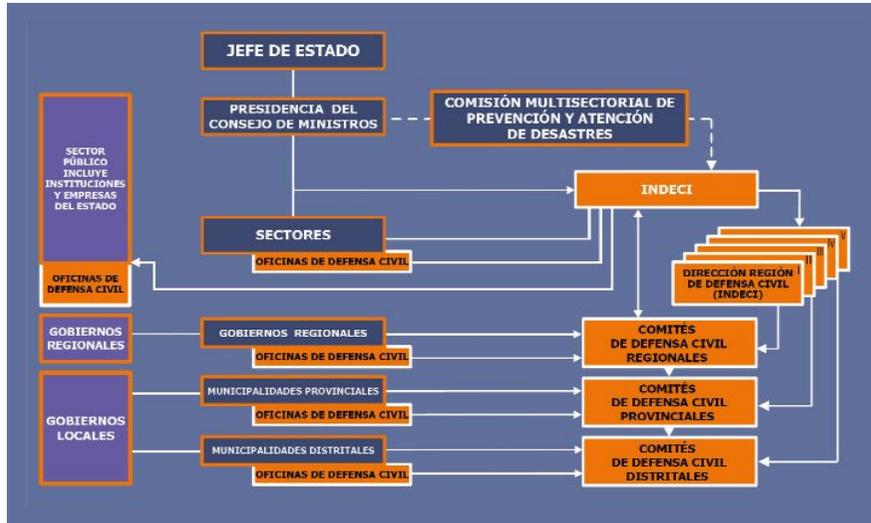
Los organismos constituidos del SINADECI son:

1. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), como órgano rector.
2. Las Direcciones Regionales de Defensa Civil.
3. Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil.
4. Las Oficinas de Defensa Civil Regionales.
5. Las Oficinas de Defensa Civil Sectoriales Institucionales y de las Empresas del Estado.
6. Las Oficina de Defensa Civil de los Gobiernos Locales.

### ***Organización del SINADECI***

El Jefe de Estado, preside el sistema, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual ha creado una Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres para coordinar con el INDECI la atención oportuna de las emergencias.

De la Presidencia del Consejo de Ministros dependen los sectores, los ministerios, que tienen sus respectivas oficinas de defensa civil, los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y distritales. El Presidente del gobierno regional, el señor Yehude Simon, es el presidente del Comité de Defensa Civil Regional del Departamento; el jefe de la Oficina de Defensa Civil se convierte en el Secretario Técnico de este comité. De igual modo, funciona con las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales. El INDECI, a través de sus direcciones regionales, presta el asesoramiento técnico a estos comités: no interviene, pues no forma parte del comité ni tiene autoridad sobre el comité.



### **El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)**

El INDECI es el organismo central, rector y conductor del SINADECI, encargado de la organización de la población, coordinación, planeamiento y control de las actividades de defensa civil.

### **Misión del INDECI**

Su misión es: "Planear, organizar, coordinar y dirigir el Sistema Nacional de Defensa Civil, orientando las actividades que realizan las entidades públicas y no públicas para fines de defensa civil y supervisando las acciones que ejecutan los organismos y entidades que reciban y/o administren fondos públicos y no públicos destinados para tal fin".

### **Funciones del INDECI**

1. Proponer al Consejo de Defensa Nacional los objetivos y políticas de defensa civil.
2. Normar, coordinar, orientar y supervisar el planeamiento y la ejecución de la defensa civil.
3. Brindar atención de emergencia, proporcionando apoyo inmediato a la población afectada por desastres.
4. Dirigir y conducir las actividades necesarias encaminadas a obtener la tranquilidad de la población.

5. Participar en la formación y difusión de la doctrina de seguridad y defensa nacional en lo concerniente a defensa civil.
6. Asesorar la coordinación entre los componentes del INDECI.

### **Organización del INDECI**

La organización del INDECI tiene una Jefatura y una Subjefatura. Tiene una Oficina de Control Interno; cinco Consejos Consultivos que le sirven de apoyo a su gestión; tres Oficinas de Asesoría: Asesoría Jurídica, Asesores Técnicos, Planificación y Presupuesto. Como apoyo, tiene una Secretaría General, encargada también de la Imagen Institucional, una Oficina General de Coordinación del SINADECI, una Oficina General de Administración, otra de Telemática y Estadística, y la Oficina de Gestión Institucional.

Como órganos de línea tiene la Dirección General de Educación (a la cual pertenece); la Dirección General de Prevención y la Dirección General de Operaciones. Como órganos desconcentrados, las Direcciones Regionales que vamos a verlas más adelante.

### **Los Consejos Consultivos de Defensa Civil**

Los consejos consultivos son cinco:

#### **1. El Consejo Consultivo Central**

Es el órgano principal del sistema y está integrado por los viceministros de Agricultura, Comunicaciones, Desarrollo Regional, Energía, Gestión Institucional, Hacienda, Industria, Interior, Minas, PROMUDEH, Salud, Transportes; además por el Secretario Ejecutivo de la Cooperación Técnica Institucional, el Secretario General del Ministerio de Defensa y el de la CONFIEP.

Este Consejo realiza el planeamiento de todo el SINADECI, tanto en la parte civil como en la parte de desarrollo. Actualmente, este consejo ha elaborado el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres y lo ha elevado a la Presidencia de la República para su aprobación.

¿Qué tiene de bueno este plan? Dos elementos básicos: uno concertado entre todos los ministerios que participan en el desarrollo; otro que involucra todas las obras de desarrollo para que tengan un componente de seguridad y no tener que construir un puente cada cinco o diez años.

La idea es garantizar que se hagan estas obras con carácter de permanencia. Nadie dice que un puente debe durar mil años, pero puede durar más de cinco.

## 2. El Consejo Consultivo Científico Tecnológico

Aquí se agrupan todas las instituciones que brindan el aporte científico y tecnológico, el CONAM también está incluido. Este consejo presta el soporte técnico; por ejemplo, hace el seguimiento del fenómeno El Niño, el seguimiento de la temperatura, los oleajes; en general, de todos los fenómenos que se presentan en el territorio nacional.

## 3. El Consejo Consultivo de Relaciones Internacionales

Es presidido por el jefe del INDECI. Este Consejo sirve para coordinar con las embajadas acreditadas en el país y con las ONG, nacionales y extranjeras, el tema de la ayuda internacional que se brinda en caso de desastres. ¿Por qué? Porque la ayuda de ellos debe ser coordinada. A veces, si no hay una entidad que lo haga bien, se tiene la situación que se produjo en un pueblo de 5000 habitantes: un país envió 5000 frazadas, un segundo y un tercero enviaron la misma cantidad cada uno; entonces, la gente tenía frazadas; pero no, qué comer. Esto se coordina en este consejo.

## 4. El Consejo Consultivo Regional

Este consejo abarca a los presidentes de los Comités de Defensa Civil Regionales para coordinar con ellos en el ámbito nacional.

## 5. El Consejo Nacional de Asesoramiento y Coordinación de Emergencias

Este consejo se desprende del Consejo Central. Actúa ante una emergencia en particular e involucra a los viceministros que tienen responsabilidad en el evento específico.

### Órganos de apoyo

Los órganos de apoyo son: la Secretaría General, que tiene la Unidad de Imagen Institucional; la Oficina General de Coordinación del SINADECI, que tiene a su cargo la Secretaría de los Consejos que he indicado; y la Oficina de Administración, que está dividida en personal, tesorería, contabilidad, abastecimiento.

### Órganos de línea

Los órganos de línea son: la Dirección Nacional de Educación y

Capacitación, la Dirección Nacional de Operaciones y la Dirección Nacional de Prevención con sus diferentes secciones.

### Organismos desconcentrados

Los organismos desconcentrados son las cinco regiones con sus sedes en Piura, Lima, Arequipa, Cuzco e Iquitos. Además, como manda la ley de regionalización, estamos obligados a abrir oficinas en las 24 regiones. Actualmente, hemos cumplido con estas 17 regiones, todavía nos falta siete, debido a falta de presupuesto.

Este es el mapa donde se ven las regiones. La región norte abarca Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca y Amazonas; la central, Lima e Ica; la sur, Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna; la este, Madre de Dios, Cuzco y Apurímac, y la oriental, Loreto, San Martín y Ucayali.



### Los Comités de Defensa Civil

Son los organismos ejecutores de la defensa civil, tanto en la prevención como en la atención de desastres.

“Cada comité es el conjunto de personas representativas de una comunidad, institución o agrupación, que desarrollan y ejecutan actividades de defensa civil en un determinado ámbito, orientando sus acciones a proteger la integridad física de la población y su patrimonio ante los efectos de los fenómenos de origen natural o tecnológicos que producen desastres. Son organismos integradores de la función ejecutiva del sistema nacional de defensa civil”.

Antiguamente, existía el concepto de que los comités de defensa civil lo integraban solamente las autoridades y no se convocaba a la población civil organizada. Nosotros estamos haciendo una campaña que quiero que ustedes me ayuden a difundir. Debe participar toda la población organizada. Es decir, un representante del Comité de Madres, del Comité del Vaso de Leche, de la Junta de Regantes, las Iglesias y las ONG que trabajan en determinado ámbito. Estamos tratando de que esta idea sea asumida por la mayor cantidad de gente. Las universidades y los colegios de ingenieros, de médicos, de abogados deben estar dentro de los comités; por lo menos en el regional, para que puedan brindar un apoyo decidido, pues representan una parte grande de la población.

### **Clases de Comités de Defensa Civil**

Las clases de comités, son: el regional, provincial y distrital. También se puede crear un Comité de Defensa Civil en caseríos y anexos, donde exista agente municipal que se pueda hacer cargo de dicho comité.

### **Funciones de los Comités de Defensa Civil**

- a. Dictar medidas y/o coordinar la ejecución de acciones para hacer frente a los desastres o calamidades que les afecten.
- b. Supervisar la administración y asegurar la utilización óptima de los recursos públicos y no públicos, disponibles de acuerdo a normas del INDECI.
- c. Dirigir y promover la capacitación de la población para prevenir daños por desastres posibles de ocurrir y hacerles frente.
- d. Supervisar los programas de defensa civil para asegurar la rehabilitación.
- e. Pronunciarse para tramitar la declaración de emergencia.
- f. Mantener los canales de comunicación con los componentes del sistema.
- g. Aprobar el plan de defensa civil de la jurisdicción del comité, el cual debe incluir medidas de prevención, emergencia y rehabilitación.

Esa es la responsabilidad que tiene el comité. Es bastante amplia, sobre todo en la prevención. Muchas veces, hemos llegado para dar apoyo y como el comité no sabía qué elementos tenían en su localidad, nos ha hecho, por ejemplo, traer cargadores frontales de otras localidades, cuando el cargador estaba en la municipalidad o en alguna empresa a tres cuadras de donde se había producido el desastre.

### **Conformación del Comité de Defensa Civil Regional**

Debe integrarlo (esto no es limitativo) el Prefecto; el Comandante de la Región; el Director de la Policía; el Director Regional de Educación, de Salud (de cada órgano de línea del gobierno regional); los representantes de la Iglesia Católica y de otros credos; representantes de Promoción y/o Bienestar Social, de Seguridad y todo promotor vinculado directamente a la defensa civil; representantes de organizaciones no públicas, campesinas, laborales, culturales y gremiales. Toda la población civil organizada debe estar representada.

### **Relación del INDECI con las organizaciones que participan en Defensa Civil**

¿Cuál es la relación del INDECI con los Comités de Defensa Civil?

Es solamente de coordinación. Los Consejos Consultivos trabajan con el INDECI y éste, a través de los Comités de Defensa Civil Regional, va distribuyendo en ambos sentidos. La organización de los comités está jerarquizada, como militarizada.

¿Por qué?

Un desastre u obra que se quiera hacer, debe partir de un Comité Distrital, de allí, debe subir a un Provincial y después, a un Regional, porque el Presidente del gobierno regional maneja el presupuesto de la región. Algunas obras las pueden ejecutar el Comité Distrital; otras, el provincial y las más grandes, el regional. Por ello, debe haber una coordinación.

En cuanto a la atención de desastres se debe actuar de igual modo. Se tiene que mantener informado al Comité Distrital, porque si se rebasa su capacidad para atender el desastre, ¿a quién le va a pedir ayuda?, tiene que pedirle ayuda al Provincial que es su nivel inmediato, y si rebasa la capacidad del provincial, tendrá que pedirle al Regional para que lo siga apoyando en la atención del desastre.

### **El Centro de Operaciones de Emergencia - COE**

El Centro de Operación de Emergencia es el área física implementada que emplea el Comité de Defensa Civil organizado en comisiones para planear, coordinar y dirigir las operaciones para la atención de la emergencia.

Cito este tema a propósito, porque hay muchas personas que confunden el Comité de Defensa Civil con el COE. Piensan que el COE es el Comité de Defensa Civil en etapa de emergencia y no es así.

El Comité de Defensa Civil es único, tanto en la prevención como en la atención de desastres; obviamente, tiene unas funciones en la etapa de prevención y otras en la etapa de emergencia. El COE es el centro de operaciones de emergencia, simplemente es el área física. Cada comité debe tener un centro de operaciones donde pueda desplegar toda la información; tenga un teléfono, un fax, una computadora con correo electrónico; en fin, todos los requerimientos físicos para desarrollar una buena operación del sistema, tanto en la prevención y, sobre todo, durante la atención de la emergencia.

### ***El plan logístico para atención en emergencias***

Existe también un plan logístico para la atención de emergencias. La obligación del sistema es proveer de techo, abrigo, alimento y agua. Para ello, el INDECI se ha organizado en dos almacenes centrales que tenemos en Lima, en almacenes regionales que hay en cada región y en almacenes adelantados en proceso de expansión. Actualmente, tenemos más de 120 almacenes adelantados, ubicados estratégicamente de acuerdo con la problemática de cada región. Por ejemplo, en Puno hay 15 almacenes adelantados, debido a que el tipo de desastres que se presenta allí, deslizamientos de tierras, bloquea poblaciones enteras y no se puede pasar con la ayuda para atender inmediatamente las emergencias.

### ***¿Cómo funciona esto?***

Funciona a través de un programa que nos ha dado la Organización Panamericana de la Salud. Mediante este, en el momento que es retirado cualquier apoyo de un almacén adelantado, automáticamente la computadora genera un requerimiento que es cubierto inmediatamente por el almacén regional para tener ese almacén adelantado en su capacidad normal. De igual manera, ese almacén regional genera al almacén central un requerimiento para que también sea cubierto inmediatamente por el almacén central. Es decir, cada vez que se produce un desastre hay un tren que sale de Lima para abastecer el almacén regional y de éste al adelantado. Obviamente, hay casos en que los desastres requieren de mucha mayor cantidad de elementos, entonces se

envía ayuda ya sea directamente del regional o de Lima, o de dos o tres almacenes adelantados cercanos, siempre de acuerdo con la magnitud del evento.

### ***Oficinas de Defensa Civil***

Conforme a ley, es obligatorio que en cada organismo del sector público (por ejemplo, CAEM) se ejerza la función de defensa civil. La jerarquía de la unidad orgánica que se constituye depende de la complejidad y magnitud del organismo al cual pertenecen. De modo general, el reglamento de la ley la denomina Oficina de Defensa Civil. Sin embargo, en algunas dependencias del Estado se les llama direcciones o jefaturas, pero el nombre que le asigna la ley es Oficina de Defensa Civil.

### ***Funciones de las Oficinas de Defensa Civil***

- a. Planear, dirigir y conducir las actividades de defensa civil en su organismo.
- b. Inventariar los recursos de su organismo aplicables a la defensa civil.
- c. Ejecutar planes de prevención, emergencia y rehabilitación cuando el caso lo requiera.
- d. Promover y/o ejecutar acciones de capacitación en defensa civil a todo nivel.

### ***Las Brigadas Operativas***

Son células básicas de defensa civil constituidas por la población organizada para actuar en caso de desastre. Sus miembros son voluntarios. Cubren las áreas especializadas de remoción de escombros, atención en primeros auxilios, extinción de incendios, control básico de epidemias, instalación de refugios y otra que defina el INDECI o determinen las circunstancias.

Los voluntarios no son expertos, rescatistas o paramédicos; son simplemente voluntarios que realizan acciones de apoyo. Por ejemplo, cuando viene un equipo de rescate de la policía o de los bomberos, necesitan gente que sepa ayudarlos a manipular cuerdas, hacer las maniobras que ellos realizan de rescate.

### ***¿Cómo participan los sectores del estado en la defensa civil?***

Los sectores, es decir, los ministerios, son los encargados de ejecutar las obras de prevención y por peligro de desastres; así como también, deben ejecutar obras y acciones en la etapa de reconstrucción, de acuerdo con el ámbito de su competencia.

Para efecto de lo dispuesto por la ley, se consideran obras de prevención las que cada sector realiza dentro del ámbito de su competencia, ante la presencia de un fenómeno natural repetitivo como El Niño. Su ejecución se realiza en períodos de normalidad y con financiamiento de sus respectivos presupuestos. Es decir, la ley está dando el marco para que cada sector, cada ministerio, asuma su responsabilidad ante un fenómeno natural repetitivo o potencialmente dañino.

Por último, Defensa Civil es tarea de todos.

## **El Fenómeno El Niño: los impactos en Perú y Bolivia**

*Sociólogo Pedro Ferradas Mannucci, Gerente del Programa de Prevención de Desastres y Gobernabilidad Local - ITDG Oficina Regional para América Latina*

Quisiera partir de algunas de las principales manifestaciones del fenómeno El Niño: el incremento de la temperatura del nivel del mar y de la temperatura atmosférica; el aumento de las precipitaciones y de las descargas de los ríos, asociadas tanto a dichas precipitaciones como al proceso de desglaciación de los nevados de los Andes; y la sequía.

Mientras que en Perú, la preocupación principal de las autoridades frente a El Niño son las lluvias intensas y los fenómenos derivados de ellas (y en menor grado, las sequías en la sierra sur), en Bolivia son las sequías, en particular la disminución significativa de las precipitaciones que impide o limita la posibilidad de uso del agua para fines productivos.

El Niño puede ser pensado de alguna manera como una especie de adelanto o anticipo de lo que podría ser el cambio climático. Por ejemplo, algunos estudios que correlacionen el impacto de este fenómeno con el proceso de desglaciación podrían ayudarnos a visualizar el incierto futuro que se deriva de la contaminación de nuestro planeta.

Se dice que El Niño se inicia cerca de la Navidad y dura de 12 a 18 meses; sin embargo, algunos estudios señalan que se han presentado Niños de mayor duración y se sabe, recientemente, que algunos se iniciaron en fechas distantes del verano. De acuerdo con las estadísticas, se presentan en intervalos irregulares cada dos a siete años. En 1983, se decía que eventos de esa magnitud ocurrían cada 450 años, pero se presentó uno de magnitud similar 15 años después, en 1997-98.

### ***Las huellas del pasado***

Cada vez que ocurre un fenómeno de El Niño, también se evidencia la pérdida de la memoria histórica, lo que genera consecuencias muy negativas.

En 1997-98, el gobierno se preparó para enfrentar un Niño como el de 1983-84, que afectó el norte del país con lluvias e inundaciones y el sur, con sequías; por eso, Ica no estaba dentro de la estrategia de preparativos para emergencias y fue la ciudad más afectada. En 1983, se

tuvo como referencia, probablemente, el fenómeno del año 1925, que afectó toda la costa y parte de la sierra con lluvias intensas que devinieron en grandes huaycos e inundaciones. Sin embargo, los pronósticos de entonces estaban equivocados; por lo cual, no existió preparación ante los desastres. Es indispensable apoyarse en los distintos estudios sobre el pasado para poder comprender mejor, tanto la naturaleza del fenómeno El Niño, como los impactos de éste.

La mayoría de los arqueólogos tienden a coincidir que habrían existido fenómenos El Niño importantes o megafenómenos, los cuales produjeron cambios muy radicales, incluso la decadencia de algunas culturas prehispánicas. Las huellas y referencias a eventos del pasado se pueden encontrar en las ruinas arqueológicas de Purulén (Zaña), la Huaca del Sol (Trujillo), Sechín (Casma), Cajamarquilla (Lima) y Batán Grande (Lambayeque), aunque no siempre se puede tener certeza de que ello se corresponda exclusivamente con eventos El Niño u otro fenómeno de característica más local.

También hay referencias a sucesos similares en los cronistas de los siglos XVI, XVII y XVIII. El Dr. Luis Rocca, del Centro de Estudios Sociales "Solidaridad", menciona ejemplos importantes. María Rostowroski y Nicole Bernex han investigado cómo Lambayeque sufrió los estragos de El Niño y cómo esto determinó el traslado de la capital a Chiclayo. Así mismo, a través del libro *Las aguas del cielo y la tierra*, que publicamos en PREDES hace algunos años, nos enteramos de que Piura sufrió hasta tres entraslados asociados a eventos destructivos y que diversos centros poblados han migrado como consecuencia del fenómeno de El Niño.

En el largo recorrido por la historia vamos a encontrar impactos diferentes de El Niño, lo cual se relaciona con el tipo de sociedad vigente. El de 1578 combina la mayor vulnerabilidad de la población frente a las epidemias con el sometimiento forzoso al trabajo y los tributos coloniales. En el de 1728 aparecen los problemas de titulación de las comunidades y los conflictos. Y a fines del XVIII y la primera del XIX, el impacto de El Niño se produce sobre regímenes de hacienda, donde la movilidad de la población como respuesta a las inundaciones, posibilita el auge y la decadencia de ciudades y pueblos.

Incluso El Niño de 1925 está asociado, como nos hace saber José Carlos Mariátegui y el libro publicado por el INDECI: "Los aguaceros de Trujillo" con los enclaves agroexplotadores que de un lado limitaron la presencia

de la salud pública y de otro requirieron del Estado ante los efectos de "El Niño" en la bolsa de valores de Nueva York.

### ***Dimensiones del fenómeno El Niño***

Otro aspecto poco conocido es el de la intensidad del fenómeno de El Niño. De manera muy simplificada, tiene que ver con la magnitud de las variaciones de la temperatura atmosférica: un Niño débil es el que incrementa la temperatura en dos grados; mediano, si el incremento es de casi tres grados e intenso, si esta temperatura se incrementa en más de cuatro grados. Esta es una calificación hecha mirando el fenómeno desde Piura y es coincidente con la de otros lugares cuando se trata de Niños intensos como el del 83, en el que la máxima temperatura superficial del mar fue registrada en Chicama, que era de 27 grados y excedía en diez grados centígrados el promedio de dicho mes. En el caso de los Niños débiles y medianos, sabemos que a veces han tenido un impacto significativo en otras regiones, debido tanto a sus características geográficas, como a las condiciones de vulnerabilidad.

### ***Niño globalizado***

El Niño no es un fenómeno que simplemente surge o afecta al Perú y Ecuador. Con la globalización de las comunicaciones, descubrimos que los daños ocasionados por El Niño son globales, así como sus efectos en los diferentes países.

El asunto es que en determinadas regiones como Australia, Indonesia, el sureste asiático y las Filipinas, el fenómeno se manifiesta por el aumento de la presión atmosférica y la disminución de las lluvias. También disminuyen las precipitaciones en las islas Hawai, América Central, Colombia y el noreste de Brasil. En contraste, se plantea que hay un aumento de las precipitaciones en el Pacífico occidental y central, sobre la costa oeste de América del Sur, Paraguay, parte de Argentina y Uruguay, sobre parte de los estados sureños norteamericanos. Y la zona andina, también se ve afectada por El Niño, pero todavía no se tiene información disponible o la que se tiene no basta para formular generalizaciones.

En el caso de Centro América, el fenómeno de El Niño se presenta con un incremento inusual de las precipitaciones y con mayor frecuencia, los huracanes; después vienen las sequías. Estas generalizaciones tendrían todavía que ser matizadas y correlacionadas con La Niña que coincidió con el huracán Mitch en el mes de noviembre de 1998.

Si consideramos el año 1997-98 y vemos globalmente los impactos de los desastres, tenemos que el costo de los daños asciende a US\$ 33,2 millones. Se estima las personas fallecidas en 24 120; las desplazadas, en 6 258 millones y las afectadas, en 110 997 518. En América Central y América del Sur se concentró el 54,4 por ciento del total de las pérdidas económicas, el 4,1 por ciento del total de la mortalidad, el 5,8 por ciento del total de personas desplazadas sin vivienda y el 24,5 por ciento del total de personas afectadas.

**Cuadro 1**  
**Impacto global de ENOS 1997-98**

Región	Perdidas directas US\$ (millones)	Mortalidad	Morbilidad	Afectados	Desplazados	Acres afectados
Africa	118	13,325	107,301	8,900,000	1,357,500	476,838
Asia	3,800	5,648	124,647	41,246,053	2,544,900	3,861,753
Asia-Pacífico	5,333	1,316	52,209	66,810,105	143,984	703,199
Centro y Sudamérica	18,068	858	256,965	864,856	363,500	14,102,690
Total global	34,349	24,120	533,237	110,997,518	6,258,000	56,687,632

Hay que destacar que en África y Asia se ha producido la mayor mortandad en relación con este tipo de desastres. En contraste, el número de familias afectadas en Sudamérica resulta ser mucho más significativo. Así mismo, es muy difícil identificar qué impactos corresponden realmente al fenómeno El Niño y cuáles hubieran sucedido independientemente de este; porque resulta que inundaciones, huracanes, huaycos ocurren todos los años, pero cuando se mide el impacto de El Niño, se hace sumando lo sucedido cada año.

### Impactos diferentes según las regiones

El impacto puede ser analizado comparando sus efectos en los distintos aspectos socioeconómicos en cada departamento. Por ejemplo, de acuerdo con la Corporación Andina de Fomento (CAF), los subsectores más afectados en Tumbes fueron: agua potable, saneamiento, agricultura, viabilidad, asentamiento humanos, pesca y salud; en el caso de Ancash: agricultura, asentamientos humanos, viabilidad, red ferroviaria y salud. Con relación a la distribución de los efectos negativos del fenómeno de El Niño, en términos de pérdida de cultivos en los distintos departamentos, encontramos ciertas paradojas, una de ellas es que Ayacucho se señala como una de los departamentos donde hubo mayores pérdidas. El siguiente cuadro que podría también inspirar algunas estrategias de adaptación al Cambio Climático, nos muestra los posibles efectos de El Niño sobre la agricultura.

El Niño: Balance de problemas y opciones agropecuarias		
Cultivos	Problemas	Principales Regiones
Arroz	Mayor adaptabilidad a la humedad favorece un fuerte incremento de la producción que incide sobre la caída de los precios	
Maíz amarillo duro	Altas temperaturas en la costa afectan variedades de invierno existe variedad marginal resistente al clima	Siembra variedades híbridas de verano Manejo técnico del riego y abonamiento Piura y costa central
Algodón	Tropicalización de clima afecta fructificación y estimula desarrollo de plagas. Campaña desastrosa del Piura en Piura Plaga de mosca blanca al final de la cosecha de Tanguis en el sur chico	
Papa	Altas temperaturas en costa inducen floración excesiva e impiden tuberización. Alternancia de veranillos y lluvias excesivas en sierra ha provocado enfermedad de rocha y plaga de gorgojo de los Andes. Escasez de semillas para la próxima campaña en costa. Bache de abastecimiento en el periodo mayo-agosto con alzas en los precios al consumidor	Sierra, principalmente Huánuco, Junín Puno, Cuzco y Arequipa
Citricos	Adelanto de la época de floración y brotamiento. Pérdida de color en la cáscara por falta de frío. Incremento de problemas sanitarios. Nueva aparición con fuerza de la mosca minadora	Costa norte y Central
Frutales caducifolios (manzano, durazno, fresas)	Adelanto de todo el ciclo y escaso brotamiento. Mayores enfermedades y plagas. Al normalizarse el clima mejoran sus condiciones productivas	Costa Central
Olivo	La falta de frío en la costa impide brote de las yemas florales	Ica (Pisco), Arequipa, Moquegua y Tarma
Vid	Incremento de plagas y aparición de nuevas. Prevención de cosecha muerta para este año	
Expárragos	Pérdida por arrasamiento de viñedos de Ica	Lima e Ica, La Libertad
Caña de azúcar	Periodo vegetativo se acorta y menores rendimientos. Pérdidas por inundaciones de Ica	
	Altas temperaturas aumentan floración y reducen periodo de maduración. Se sobrepasa capacidad de cosecha y molenda. Mayores plagas y enfermedades	La Libertad, Lambayeque
Mango	Severas pérdidas (del orden del 80%) por tropicalización e inundaciones en Piura	
Menestres	Possibilidades de campaña complementaria aprovechando condiciones de humedad en la costa. Crítica escasez de semillas	Ica, Lima, Lambayeque, Piura, Tumbes

Fuente: Finagro - CEPES, UNALM  
Elaboración: AgroDATA - CEPES

### El Niño en Bolivia

En 1982-83, los desastres asociados al fenómeno El Niño dejaron en Bolivia un saldo de 40 muertos y pérdidas estimadas en US\$ 837 millones, 700 mil personas resultaron damnificadas por inundaciones y 1,6 millones, afectadas por la sequía

### Fenómenos atmosféricos en América del sur Efectos producidos por el niño 1982 – 1983

País	Tipo	Muertos	Afectados	Daño en US\$
Bolivia	Inundaciones	40	700 000	837 000,000
	Sequías	-	1 600 000	
Ecuador	Inundaciones	300	950 000	641 000,000
Perú	Inundaciones	233	830 000	200 000,000
	Sequías	-	460 000	
Total		573	4 540 000	1' 678 000,000

FUENTES: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Oficina del Coordinador de la Naciones Unidas para el Socorro en casos de desastres (UNDRO), y Comisión Económica para América Latina

En 1997-98, en Bolivia, los desastres asociados a este fenómeno ascendieron a US\$ 527 millones, el 53 por ciento a causa de la sequía y el 47 por ciento por inundaciones. El 40 por ciento fue de daños directos y 60 por ciento de indirectos.

**Bolivia: Recuperación de los daños causados por el niño de 1997 - 1998 (en US\$ millones)**

Sector y Subsectores	Daño total	Daño directo	Daño indirecto	Efecto sobre el Balance de pagos
Total	527,3	213,1	314,2	137,8
Sectores sociales	5,3	5,3	-	0,2
Vivienda	5,3	5,3	-	0,2
Servicios	14,4	-	10,4	0,6
Agua y Saneamiento	9,0	-	9,0	0,6
Generación de electricidad	1,0	-	1,4	-
Transporte	237,7	207,8	29,9	80,5
Trasporte vial	236,6	206,7	29,9	80,5
Ferrocarriles	1,1	1,1	-	-
Sectores productivos	261,6	-	261,6	56,5
Agropecuarios	118,6	-	118,6	-
Industria	58,2	-	58,2	-
Comercio	84,7	-	84,7	-
Prevención y Emergencia	12,3	-	12,3	-

Como podemos observar, en Bolivia, el Niño del 82-83 tuvo mayor impacto socioeconómico que el del 97-98. Los efectos fundamentales del primero estuvieron relacionados con las sequías, la cual afecta más a los pobres; por ello, su impacto social es mucho mayor.

Para el Niño del 82- 83, no se evaluaron los efectos indirectos. En contraste, sí se hizo para el 97-98, y se obtuvo que los efectos indirectos constituyeron el 60 por ciento del impacto.

**La evaluación de los efectos del FEN**

Generalmente, se conoce sólo la “evaluación tradicional e inmediata”, en la cual se destacan los daños en las personas y viviendas; número de damnificados, producción e infraestructura y estimados de pérdidas económicas. La información cuantitativa resulta útil, pero es insuficiente; su principal debilidad radica en que esconde algunos problemas graves para las personas. Las evaluaciones rápidas pueden mejorar si se toma en cuenta dos instrumentos: el proyecto Esfera, sobre estándares mínimos, y el proceso ARC sobre los derechos de la niñez en las emergencias.

**Perú. Unidades habitacionales afectadas**

Estado de la vivienda	Número de viviendas
Completamente destruida	9.608
Inhabitable	21.687
Parcialmente dañada	31.944
Levemente dañada	44.278
<b>Total</b>	<b>107.527</b>

Fuente: INEI

**Perú. Daños en el sector vivienda (miles de nuevos soles)**

Tipo de daño efecto	Daños totales	Daños directos	Daños indirectos	Efectos sobre la balanza de pagos
Total nacional	625.162	565.162	60.000	93.066
Viviendas destruidas	60.707	60.707		
Viviendas a reubicar	242.254	162.254	80.000	
Viviendas dañadas	93.915	93.915		
Daños menores	55.791	55.791		
Resposición enseres	152.496			

Fuente: Estimaciones: OAP con base en datos oficiales

Por ejemplo, en el 97-98, se señalaba que 2873 centros escolares de nivel primario, secundario, tecnológico o especial, habían sido anegados, destruidos o dañados por El Niño. En las evaluaciones, no se consideraba la pérdida total o parcial del mobiliario, equipamiento y materiales, ni las horas de clases perdidas por los niños, tanto por la destrucción directa o por la ocupación de los locales escolares para fines de refugio. Esta es una forma diferente de medir los impactos.

Otro ejemplo es el de la vivienda. Quisiera solamente destacar el impacto inmenso que tiene el fenómeno de El Niño con relación a la familia. Cuando hablamos de destrucción de viviendas, estamos fundamentalmente refiriéndonos a las familias pobres. El número de viviendas que fueron afectadas en 1998, en Perú, fueron 107 527 y otro poco más sufrieron daños significativos.

Relacionar el tema de la vivienda con el fenómeno de El Niño nos parece sustantivo. Es necesario pensarlo no solo en términos del impacto inmediato y de una asistencia urgente; sino, fundamentalmente, con relación al problema de vivienda de más largo plazo.

Después del proceso de reconstrucción, no existe un balance sobre qué tan significativo ha sido esto en función del número de viviendas destruidas: ¿hasta qué punto las familias damnificadas han podido recuperarse frente a estas pérdidas? Creo que encontraríamos muchas sorpresas realizando este tipo de análisis como ya bien ya lo ha resaltado Yehude Simons en su discurso inaugural.

### ***Evaluación de CEPAL***

Un modelo de evaluación que se orienta al tema de la capacidad productiva, es el de CEPAL, modelo que identifica tres tipos de efectos:

- Directos: tienen que ver con el impacto en la capacidad productiva y las pérdidas en la producción.
- Indirectos: mayores costos en la prevención y respuesta.
- Secundarios: comportamientos de las principales variables macroeconómicas.

En esta evaluación, se señala qué alteraciones en la producción son causadas por pérdidas de tierra, cambios en las condiciones de terreno (salinización), pérdida de sistemas de riego y equipos agrícolas, pérdida o enfermedad de animales, daños en cultivo, cambios en la disponibilidad de mano de obra, la decisión de no sembrar con las condiciones adversas; así como, los cambios en la demanda de alimentos, debido a la distribución de víveres.

### ***Evaluación con enfoque de gestión de riesgos y derechos***

En la evaluación con enfoque de gestión de riesgo y derechos, tendríamos que considerar otros factores, otras variables:

- En primer lugar, el impacto diferenciado por sexo, edad y situación social.
- En segundo lugar, los efectos de corto, mediano y largo plazo sobre las personas.
- En tercer lugar, efectos sobre las capacidades locales e institucionales.
- En cuarto lugar, los cambios con relación a la aplicación de los derechos de las personas.

Aquí, tenemos un esquema que todavía es incompleto, donde encontramos cuatro tipos de daños probables:

1. Afectación directa a las personas, que tiene que ver con la salud física, psicológica, alimentación, etc.
2. La destrucción de la infraestructura, que afecta de manera indirecta a la gente, escuelas, postas médicas, puentes, caminos, redes, electricidad.
3. Las pérdidas de la producción agrícola y pecuaria u otras fuentes diferentes de remuneraciones.
4. El impacto en la organización social y la inestabilidad política; también, las afectaciones a la economía nacional sobre la condición de la pobreza a largo plazo.

Por ejemplo, los daños que produce El Niño impactan de manera diferente sobre las poblaciones urbanas y sobre las zonas rurales, lo que usualmente no es tomado en cuenta. Las zonas urbanas permiten una respuesta más rápida y eficiente en la atención de las personas, debido a la existencia de los servicios e infraestructura necesaria y por sus condiciones de accesibilidad. La dispersión y condiciones geográficas en las zonas rurales dificultan la ayuda externa y, generalmente, tienden a depender más de sus propios recursos.

Básicamente, la idea es que no es solamente un problema de cuáles departamentos o regiones son más afectados en función de las actividades productivas; sino también, que las condiciones sociales harán que el impacto sea diferente.

No es lo mismo decía un estudio de ITDG, de hace varios años, la muerte de la vaca que es el principal medio de vida de un campesino que la muerte de 100 de una empresa ganadera que puede afectar en algo su sostenibilidad. Entonces, el tema del impacto tiene que ser medido con relación a las condiciones sociales de la gente. Si no se hace esto, simplemente nos estamos engañando. Las cifras no nos pueden explicar este tipo de cosas.

### **¿Por qué aumenta el impacto de El Niño?**

Quisiera terminar con esta pregunta que podría haber sido el principio de la exposición: ¿por qué aumenta el impacto del fenómeno El Niño?

En primer lugar, el impacto de este fenómeno tiene que ver, como hemos explicado, con el tema de la vulnerabilidad; las condiciones en las que se encuentra la gente. Normalmente, cuando se habla de la vulnerabilidad, se hace un listado de las condiciones inseguras, pero ello resulta insuficiente.

Vulnerabilidad es la interacción entre las causas de fondo, las presiones dinámicas y las condiciones inseguras. En las causas de fondo, podemos hacer referencia a los sistemas de producción, la propiedad y acceso a los medios de producción; los derechos económicos, sociales y políticos. Las presiones dinámicas son procesos sociales que van incidir en las condiciones inseguras. Ejemplo de presiones dinámicas son la alta concentración urbana, la migración del campo a la ciudad, las políticas de planeamiento urbano, el tema del desempleo, el cambio de las políticas y programas de salud, las políticas de privatización, las políticas sociales, en general, y en particular, la política ambiental.

Causas de fondo	Presiones dinámicas	Condiciones inseguras
Marginación	La alta concentración urbana	Hacinamiento
Centralismo	Migración desde el campo	Calidad de construcciones
Ocupación territorial	Políticas de planeamiento urbano	Ubicación de las viviendas
Pobreza	Desempleo	No se cuenta con medios para reconstruir
Acceso de los vulnerables a las estructuras de poder y recursos	Cambios en las políticas y programas de salud	Limitado acceso a los servicios y condiciones de salud
Derechos económicos, sociales y políticos	Políticas de privatización	Debilitamiento de instituciones públicas
	Urbanización	Deficits de salud y nutrición
	Políticas sociales	Violencia e inseguridad en la familia y la comunidad
	Deterioro y política ambiental	Bajos ingresos limitan capacidad de recuperación
		Debilitamiento de la organización
		Limitada conciencia de riesgo
		Contaminación del hábitat
		Falta de preparación para emergencias

En la larga lista de condiciones inseguras podemos encontrar la calidad, las condiciones y la ubicación de las viviendas; el limitado acceso a servicios y condiciones de salud; el debilitamiento de las instituciones públicas; la violencia e inseguridad en la familia y la comunidad; los bajos ingresos que limitan la capacidad de recuperación de las familias; el debilitamiento de la organización; la limitada conciencia e información sobre los riesgos; la contaminación del hábitat y la falta de preparación para la emergencia.

## Plenaria – Preguntas y comentarios

Quiero dar mi saludo a todos los presentes y, también, felicitar por la iniciativa de este gran evento. Creo que para los que estamos aquí es interesante tener conocimiento de todo lo que se está diciendo. Estamos viendo la vulnerabilidad de nuestra población peruana, también estamos viendo algo de historia y las leyes que en el Perú tenemos.

Nosotros que somos de base, del pueblo mismo, nos damos cuenta de que a la población no llegan todos estos conocimientos. Hay una distancia tremenda entre la teoría y la práctica. Si, por ejemplo, hubiese en estos momentos el fenómeno de El Niño y nosotros acudiésemos a las urbanizaciones de Chiclayo, que están próximas al centro, veríamos que muchas personas pierden la vida y también su agricultura.

Es necesario y quiero pedir a las personas que tienen responsabilidad, como los alcaldes, que estén muy cerca de la población. Es necesario que ellos entiendan los contenidos de los estos temas, que son muy importantes, para ponerlos en práctica. Porque nosotros sabemos perfectamente que, a veces, los subprefectos, los alcaldes y otras personas que tienen que ver con defensa civil no saben nada. Entonces, es necesario que teoría y práctica estén relacionadas.

Hemos visto la historia, sabemos cuántos muertos y las consecuencias producidas en el agro. Hay que entender: si no se previene ahora, más tarde las consecuencias serán peores. Sólo algunas ONG se preocupan efectivamente por observar y analizar. Algunas poblaciones urbanas construyen sus casas en el cauce de los ríos, porque nadie les dice “no construyan allí”. El alcalde o la persona responsable nunca se los dice.

Creo que Defensa Civil debe tener un mapa de cada provincia, de cada comunidad, en el que se indique aquellas zonas vulnerables y debe decir a la población “acá no construyan sus casas, porque va a crecer el río y se la va a llevar”. La vulnerabilidad no solo se ve en el aspecto climático o geográfico, sino también en el aspecto social; sobre todo, en nuestras organizaciones, las cuales no se dan cuenta en este momento que cada vez nos estamos haciendo más pobres. Recordemos nuestra historia: hace años cada campesino tenía cuatro o cinco hectáreas de terreno, ese campesino llegaba a tener cinco o seis hijos; entonces, dividía la tierra en parcelas. Ahora, éstas son pequeñas porciones de terreno, casi solares, ¿qué hacer con ellos?. Eso también es vulnerabilidad.

Participante del taller

## Niñez y Desastres

*Socióloga Ana María Márquez*  
*Save the Children UK*

Para iniciar nuestra reflexión sobre derechos de la niñez y desastres, es importante señalar que los niños y las niñas son personas que tienen derechos. Esto, que resulta tan obvio, no siempre ha sido así. Durante siglos, los niños y niñas fueron considerados objetos propiedad de los padres, quienes por su incapacidad tenían que ser tutelados y protegidos. Aunque en la actualidad contamos con una legislación nacional y normas internacionales que instauran y reconocen los derechos de los niños, debemos tener presente que el reconocimiento de la infancia como sujeto de derechos es un hecho reciente.

Otro asunto que nos parece importante mencionar es que el interés y preocupación de la comunidad internacional por los derechos de los niños se hizo más visible en el contexto de desastre que representó para los países europeos la Primera Guerra Mundial. En 1923, Englantyne Jebb (fundadora de SC, desarrolló una importante labor a favor de los niños y niñas víctimas de la guerra, tarea que luego fue emulada por diversos grupos de otros países) planteó por primera vez la necesidad de elaborar un código que reconociera derechos universales para los niños, propuesta que fue recogida por la Liga de las Naciones y se plasmó en 1924 en la Declaración de los DD.NN. Posteriormente (20/11/1959), las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos de los Niños, y más recientemente (1989) promulgó la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Y a modo de introducción, no podemos dejar de remarcar que las organizaciones que intervienen en emergencias por desastres, además de los derechos humanos y el derecho humanitario, toman en cuenta cada vez más, y hacen visible en sus intervenciones, los temas de género, desarrollo de capacidades y respeto a la diversidad, entre otros. Sin embargo, son pocas las que hablan de los Derechos Humanos específicos de los niños, razón por la cual nos parece muy importante que en la agenda de este evento, se conceda un tiempo para hablar de los derechos de la niñez; y de los desastres.

### ***La Convención Internacional de los Derechos del Niño***

El instrumento jurídico internacional que consagra los derechos de los niños es la Convención Internacional de los Derechos del Niño, tratado sobre los derechos humanos específicos de la niñez, ratificado por la mayoría de países, y que por su carácter vinculante es de cumplimiento obligatorio por parte de los Estados firmantes. Conocer e incorporar en las intervenciones en emergencias y desastres los Derechos de la Niñez constituye, entonces, una obligación jurídica y una responsabilidad ética con los más vulnerables.

Como la intención de esta breve reflexión es animarlos a tener en cuenta los derechos de los niños y niñas en sus acciones de prevención o atención en desastres; señalaré a continuación algunos aspectos y contenidos de la Convención que me parecen centrales.

Primero quiero referirme al principio del “interés superior del niño”, que señala que las personas que toman decisiones, definen políticas, organizan programas o cumplen alguna función en una institución pública -y también en las organizaciones privadas-, en el desempeño de su labor deben inclinarse y optar por aquello que más conviene al niño. Esto significa que en una situación de desastre o emergencia que afecta los intereses de diversos grupos e individuos, prevalecen los intereses, derechos y necesidades de la infancia.

La Convención además señala que es obligación de los Estados y de la sociedad garantizar la supervivencia y desarrollo del niño. La Convención nos compromete a garantizar la vida y sobrevivencia de los niños atendiendo sus necesidades básicas, y a preservar su dignidad como persona y su desarrollo integral, respetando y garantizando todos sus derechos; aun en los contextos adversos generados por una emergencia o un desastre.

Otro asunto que quiero resaltar es que la legislación nacional y la internacional reconocen a la infancia los derechos a la opinión, información, organización y participación. Derechos que de ser reconocidos y ejercidos en situaciones de desastres, permitirán mejorar la calidad de nuestras intervenciones. Me pregunto: ¿cómo podemos saber qué le conviene más al niño si no conversamos con ellos?. Si no escuchamos su sentir, ni incorporamos en nuestras intervenciones mecanismos de diálogo con ellos, corremos el riesgo de decidir considerando sólo la perspectiva de los adultos, olvidando que niños,

niñas y adolescentes son parte de la comunidad afectada, y que su inclusión no es una concesión, sino un derecho.

Al iniciar esta presentación, señalé que los derechos de la niñez son un tema relativamente nuevo en el quehacer de los legisladores nacionales e internacionales, los avances en el terreno jurídico son innegables; pero hay que reconocer que estos cambios no han producido cambios automáticos en la realidad cotidiana, en la cultura. La ley específica que los niños son sujetos, pero en la calle cuando observamos un adulto golpeando a un niño, muchos aún pensamos que se trata del padre castigando al hijo. Este fenómeno aceptado por muchos como algo natural subsiste, porque prevalece una visión patriarcal y patrimonial de la infancia. Visión que tiene sus orígenes en lo más remoto de la historia de la humanidad, época en la que el padre era amo y señor de sus hijos y de sus esclavos, y, él podía venderlos, castigarlos, incluso matarlos, porque estaba en su derecho.

### ***Proteger los derechos de los niños y niñas en desastres significa...***

Quienes aceptamos y reconocemos la dignidad del niño como persona, y asumimos el mandato humanitario, tenemos, entonces, una obligación con la infancia afectada por desastres y la responsabilidad de incorporar la protección y promoción de sus derechos en nuestro trabajo de prevención y atención. Por eso, quisiera compartir con ustedes algunas ideas y ejemplos de cómo incorporar el enfoque de derechos de la niñez:

- Por ejemplo, para proteger derechos de los niños y niñas en una situación de desastre, debemos asumir que la seguridad y el bienestar de ellos prevalece sobre cualquier otra consideración. Para conocer qué es lo mejor para los niños, necesitamos desarrollar mecanismos y protocolos que incluyan información que, además de daños y necesidades, registre qué derechos de la niñez han sido afectados, qué nuevas amenazas para la infancia se están presentando y, sobre todo, qué sienten, opinan y demandan; pero, también en qué pueden colaborar o participar. Porque si sólo los vemos como víctimas, estaremos negando su condición de sujeto con capacidades.
- Actuaremos con enfoque de derechos y niñez si al definir los componentes de nuestra intervención, garantizamos la inclusión de acciones que promuevan las capacidades locales para atender a su infancia y que los servicios y actividades dirigidos hacia ellos se reinicien lo antes posible.

- Si al decidir el tipo de suministros de ayuda humanitaria que vamos a distribuir, tenemos en cuenta las necesidades específicas de los niños según su edad y sexo; respetamos los hábitos y costumbres locales, y recordamos que entre la población afectada también hay niños y niñas con discapacidad, también estaremos garantizando sus derechos.
- En contextos de emergencias por desastres es importante recordar que el bienestar de los niños está directamente relacionado con el estado y bienestar de su familia. Garantizar que el niño permanezca con las personas que le brindan seguridad y que los adultos responsables de su cuidado reciban apoyo para continuar desempeñando su rol y sus responsabilidades como padres es fundamental. Por ello, para proteger los derechos de la niñez, debemos evitar que se produzcan separaciones familiares y si éstas se producen, procurar la reunificación lo antes posible; y, esforzarnos por “normalizar” la vida cotidiana y familiar de la población afectada lo más pronto.
- Para proteger y promover sus derechos es importante visibilizarlos como población específica de la comunidad afectada. Normalmente, en la atención de una emergencia por desastre, tendemos a convocar y promover la participación de los adultos y, sin querer, reforzamos la situación de exclusión y marginación de la niñez. Esta exclusión además de injusta es perjudicial, pues los hace invisibles ante los ojos de las autoridades y de los propios líderes de la comunidad que tienen la capacidad y responsabilidad de atender la emergencia y la reconstrucción, y olvidan que en ese proceso deben tener en cuenta que los niños, niñas y adolescentes forman parte de la comunidad.
- El tema de la inclusión de la niñez en las intervenciones de emergencia por desastre o en el desarrollo de propuestas para disminuir riesgos o realizar prevención enfrenta en ocasiones algunas resistencias. Para vencerlas, podemos analizar y tener en cuenta, por ejemplo, ¿cómo nos sentiríamos si en una situación que nos afecta no nos toman en cuenta?, ¿cómo nos sentiríamos si nos ignoran? Muchas personas argumentan que por su incapacidad y para protegerlos, es mejor mantener a los niños al margen de los asuntos que son competencia de los adultos.
- Con esta visión y actitud se les envía un mensaje inadecuado, pues se les está diciendo que no son parte de la comunidad, que no son capaces y, así, les impedimos la posibilidad de sentirse comprometidos con los

problemas de desarrollo local y la de asumir las tareas de prevención y acciones para disminuir los riesgos, que de acuerdo con su capacidad física y madurez emocional están en condiciones de hacerlo. Las tareas y acciones que pueden realizar los niños, niñas y adolescentes son múltiples. Sabemos de casos de niños y adolescentes que asumieron tareas de apoyo en el empadronamiento de damnificados y afectados, apoyaron actividades de recreación y cuidado de niños más pequeños, ayudaron en la distribución de las raciones de alimentos de los pobladores que realizaban trabajos de rehabilitación. La identificación de tareas que pueden asumir puede ser realizada por los propios niños.

- Para prevenir conductas discriminatorias y excluyentes, además de personal capacitado y sensibilizado, se necesita fortalecer y desarrollar adecuados mecanismos de control social. La comunidad y los propios niños son los mejores aliados para que los operadores en emergencia desempeñen sus funciones con justicia, transparencia y equidad. La vigilancia ciudadana con participación de niños y adolescentes debe ser alentada, así, además de reforzar y legitimar el trabajo, se garantizará la equidad y justicia. En una situación de emergencia, merecen especial atención y preocupación la calidad de los servicios, programas y acciones que se vinculan a la salud, educación y asistencia a los niños y niñas.
- Para proteger a la niñez, debemos prepararnos para saber cómo enfrentar y qué hacer frente a las situaciones que atentan o afectan sus derechos. Estos nos permitirá garantizar que los casos detectados en el terreno sean atendidos por las autoridades e instituciones locales competentes. Eso demanda que conozcamos, por lo menos, los procedimientos generales para presentar denuncias y movilizar a las instituciones locales de protección de la infancia.
- Los operadores en emergencias también necesitamos mantener una actitud vigilante, especialmente de las situaciones de discriminación, violencia doméstica, embarazo adolescente, maltrato, abuso o explotación de niños o niñas; situaciones que si bien no son provocadas por el desastre, tienden a incrementarse en ese contexto.
- Para concluir esta breve lista de ejemplos o posibilidades de incorporación de los derechos de la niñez, quiero resaltar la importancia y necesidad de procurar intervenciones que con una perspectiva de largo plazo promuevan la continuidad de los procesos de desarrollo local involucrando a la niñez.

## **Educación y desastres**

Nadie se atreve a negar la importancia del derecho a la educación de los niños y niñas, ni la necesidad de reiniciar lo antes posible las actividades educativas en las comunidades afectadas por un desastre.

Además de generar una sensación de retorno a la normalidad, el regreso de los niños a la escuela atenúa los sentimientos de pérdida y quiebre que provoca el desastre; y disminuye el riesgo de abandono o deserción escolar. Está demostrado que en comunidades pobres afectadas por desastres si las clases no se reinician pronto, muchos niños y niñas que iban a la escuela dejarán de hacerlo.

Es importante tener en cuenta que cuando el niño regresa a la escuela, experimentará la sensación de estar recuperando una parte de aquello que perdió en el desastre y que le generó dolor y sufrimiento. Y es una oportunidad para reencontrarse con sus pares y recibir información de sus maestros que le ayude a comprender lo vivido.

Además, los maestros, si reciben información y orientación básica por parte de las instituciones que intervienen en la emergencia, pueden ofrecer el soporte emocional que los niños y niñas requieren para sobrellevar el duelo y procesar la experiencia.

Pero, en algunas emergencias y desastres, no se puede garantizar que las actividades escolares formales se reinicien, sea porque los daños en la infraestructura son severos, porque los maestros no han retornado a la comunidad, porque fue necesario reubicar la comunidad o, como sucede con frecuencia, porque el local escolar se ha convertido en refugio de las familias damnificadas.

Utilizar los locales escolares como refugio afecta el derecho y la continuidad de la actividad educativa, y nos plantea la necesidad de pensar en otras alternativas que no afecten a la infancia. Frente a la ausencia de los maestros, podemos asumir el reto de convocar y organizar la participación de voluntarios que pueden encargarse de la atención de los niños que dejan de ir a la escuela por el desastre. Si somos capaces de organizar brigadas que se encargan de apoyar en remoción de escombros, empadronamiento, distribución de suministros, etc., ¿por qué no pensamos en organizar brigadas que puedan brindar este primer auxilio psicológico que requieren los niños?, ¿por qué que no se forman grupos que se encarguen del cuidado y protección de los niños?

Muchas veces, se piensa que los padres pueden asumir la tarea, pero se olvida que el desastre, al quebrar y alterar la dinámica familiar, incrementa los niveles de angustia y estrés; y, con ello la probabilidad de violencia y maltrato a los niños. Por esta razón, un espacio para la atención de niños, mientras sus padres asumen las tareas que les demanda atender la emergencia, constituye una actividad de protección y prevención de maltrato, violencia y de cuidado de la salud mental.

Otra razón por la cual debemos garantizar la educación en la emergencia es porque ella constituye una prioridad para la comunidad. Garantizar la continuidad de la actividad educativa es responder a un interés, una preocupación, una demanda de la comunidad.

La educación es además el mecanismo que nos puede ayudar a incorporar en la cultura y en la conducta de los niños la prevención y con ello, contribuir a la disminución del riesgo. En ocasiones, un desastre puede crear condiciones favorables para cambios curriculares, pues los docentes y las autoridades educativas son más concientes del importante rol que pueden asumir en la preparación, atención y prevención. También es una oportunidad para que los niños se organicen en la escuela. Y es un evento que nos muestra hasta qué punto el sector Educación, en la construcción y edificación de escuelas, respeta normas técnicas y se preocupa por el mantenimiento y construcción de infraestructuras seguras.

Quiero concluir señalando que la escuela, además de ofrecer a los niños información sobre la situación de vulnerabilidad a lo que están expuestos, puede contribuir a desarrollar en ellos un sentido de responsabilidad y compromiso con la tarea de disminución de riesgos.

Y un comentario final para quienes trabajan en el mundo de la emergencia y desastres. Si hemos podido, a través del proyecto ESFERA, establecer principios comunes y estándares mínimos para atender salud, alimentación, agua, saneamiento, etc., ¿por qué no empezamos a trabajar de igual forma los asuntos vinculados a educación, los asuntos vinculados a los efectos emocionales en la población damnificada, y la protección de los derechos de los niños y las niñas?

## Plenaria - Preguntas y comentarios

Trabajo en la institución ambientalista Natura, en Chimbote. Estamos tratando no sólo cambiar conceptos sino homogeneizar palabras. Por ejemplo, uno de los términos que nosotros estamos tratando de insertar en lenguaje ambiental es el de “la explotación”, no en el sentido de explotar, sino de aprovechar racionalmente los recursos naturales.

Cuando hacías tu exposición, estaba viendo el tema de “protección de los derechos de los niños” para la reflexión. ¿Por qué no empezar a girar y hablar del reconocimiento o el respeto de los derechos de los niños, que más o menos engarza con la terminología que mencionas y plasmas allí?. Porque el respetar y reconocer los derechos de los niños, significa que empezamos a incorporar en el lenguaje de ellos, el respeto a sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Cuando crecemos, olvidamos nuestros derechos, después ni siquiera los exigimos, y mucho menos reconocemos cuáles son nuestros deberes.

Tú mencionabas la importancia de escuchar a los niños, de involucrarlos en la toma de decisiones para ver cuán viable es si un centro educativo se convierte en un albergue o no. Creo que eso merece escuchar a los niños, actores principales de ese sector; así como, lo de desarrollar sus capacidades. Esos son temas que se podrían trabajar con los niños. Pero decir: “protejamos a los niños”, a mí me hace sentir como que los niños no tienen la capacidad de decidir. Entonces, por qué no empezar a cambiar los términos, reconozcamos y respetemos los derechos con todo lo que tú has comentado.

Miluska Ordóñez Caldas  
Directora de Natura

Estoy de acuerdo con que se ha avanzado en el reconocimiento jurídico. El problema es que esta condición de niño como sujeto, como persona con derechos no está incorporada. Al no estarlo, protección también significa vigilar si, efectivamente, se están o no incorporando intereses en las decisiones de políticas, y no sólo para atender la emergencia, sino en general. El problema de la infancia es un tema que tiene que ver con el desarrollo. El tema de la infancia tiene que ver con el tema de la exclusión. Cuando nosotros decimos: “hay que incluir a los niños”, estamos diciendo también que debemos incluir a todos los excluidos, y no solamente son los niños en general, sino que hay niños más excluidos por razones de etnia

o por razones de discapacidad. ¿Cuántas escuelas han adecuado su infraestructura para garantizar que los niños con discapacidad realmente tengan acceso?

Las estadísticas confirman que, año a año, el nivel de exclusión de la línea rural de la educación, a pesar de que hay una ley especial, no se revierte. Creo que si bien comparto contigo, la idea de que tenemos que incorporar en nuestra mente y nuestro discurso que los niños son sujetos y los reconocemos como tal, también tendríamos que desarrollar mecanismos para garantizar la protección y el implemento de oportunidades para que accedan a sus derechos.

Ana Maria Marques  
Save the Children

## Género y desastres

*Educadora Rosa Rivero Reyes*

*Directora del Centro de Promoción y Desarrollo Andino. CEPRODA MINGA*

A partir de la experiencia del fenómeno de El Niño (FEN) 97-98 en el Perú, el estudio de los desastres viene cobrando una mayor importancia y ha empezado a hacerse visible en las Agendas de Desarrollo. Sin embargo, aún tenemos un largo camino por recorrer para una mejor comprensión de los desastres. Los avances obtenidos a escala internacional y regional sobre el conocimiento científico del FEN y, en particular, la actual capacidad de pronósticos FEN requieren ser complementados mediante el estudio de sus impactos en la sociedad y el desarrollo. El monitoreo de los impactos sociales del FEN se ha realizado, hasta la actualidad, de manera demasiado rápida, ocultando las verdaderas diferencias de impactos sociales según las regiones, según los géneros y culturas; limitando el diseño y ejecución de estrategias de prevención de desastres más permanentes.

La imagen de la mujer, los(as) niños(as) sufriendo durante un desastre es muy difundida por los medios, las autoridades y por todo aquel que interviene en una situación de emergencia. Las mujeres son afectadas por los desastres de forma diferenciada en relación con los varones, como resultado de posición de género en la sociedad. Estas diferencias de género no son reflejadas en estadísticas oficiales, en las evaluaciones de daños y necesidades, en las investigaciones, y no son mostradas por los medios. Sin embargo, es necesario señalar que existe un amplio reconocimiento en cuanto a la participación de las mujeres en la implementación de las estrategias de atención de la emergencia, reconstrucción, los esfuerzos de respuesta realizados por las mujeres en contextos de desastres, actuando dentro de sus roles y muy poco dirigidos a incidir en mejorar su posición.

La década de los 90 ha sido, en el espacio internacional, década en la cual se ha producido un mayor reconocimiento de la mujer como sujeto de derechos, y un gran avance en enfoques teóricos sobre la importancia de incluir los Derechos de las Mujeres como Derechos Humanos, haciendo hincapié sobre la situación de discriminación que sufren, en mayor o menor medida, en todos los países del mundo. Cuatro conferencias mundiales: Viena, Cairo, Copenhague y Beijing constituyeron parte fundamental de este proceso. De cumplirse los compromisos asumidos por los gobiernos en las conferencias, podría acercarnos de manera

significativa a la realidad de los Derechos Humanos para todos(as) como una condición para el desarrollo.

### **Construyendo procesos**

Las relaciones de género constitutivas del tejido social han sido poco abordadas en la práctica para alcanzar los grandes objetivos de desarrollo, la reducción de la pobreza y la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico. En esa perspectiva, menos frecuente ha sido el análisis de los desastres desde la perspectiva del enfoque de género, para explicar la vulnerabilidad de las sociedades frente a los desastres.

El separar desastres y procesos de desarrollo a largo plazo ha significado fortalecer una acción emergencista, que muchas veces se agota en los esfuerzos por brindar una respuesta oportuna en el corto plazo. Ha significado también el poco abordaje de las respuestas sociales y el no profundizar el análisis de sus causas desde la perspectiva de género.



Después de ocurrido un desastre, la urgencia de respuestas inmediatas prevalece y la preocupación por incorporar el enfoque de género pasa a un segundo plano. Mayormente, el tema es relegado. Sin embargo, los desastres pueden convertirse en una oportunidad para el desarrollo sostenible y la equidad de género si las mujeres y la comunidad, en general, previamente capacitadas, aprovechan la oportunidad para iniciar cambios en los roles tradicionales. Por ello, consideramos que la organización de las mujeres en la comunidad y en todos los niveles es un requisito para hacer visibles las demandas de género e influenciar para que las medidas de prevención, atención de emergencias y recuperación respondan a sus necesidades e inquietudes.

### **Acercando el enfoque de género en la comprensión de los desastres**

El enfoque de la Gestión de Riesgos de Desastres nos permite identificar los elementos causales de un desastre. Éstos se producen por la confluencia,

en una comunidad, de una amenaza y de determinadas condiciones de vulnerabilidad, dentro de las cuales se expresan las relaciones de género que inciden en que las mujeres presenten mayor vulnerabilidad que los hombres. Nos señala, además, que son las comunidades, sus capacidades desarrolladas a través de sus organizaciones, instituciones, gobiernos locales los que tienen que tomar la iniciativa, actuando antes de que se produzcan los desastres, identificando los riesgos de desastres de manera conjunta y concertada para transformar los procesos sociales generadores de vulnerabilidad y de escenarios de riesgos de desastres, y transformarlos en procesos sociales de desarrollo sostenible.

El enfoque de género se refiere a la forma socialmente construida de ser hombre y de ser mujer. No es natural. Nos da normas de actuación y valores diferentes a hombres y mujeres. El género es dinámico y cambiante por la interacción de las sociedades. La equidad de género es el proceso de ser justo con la mujer y el hombre, para asegurar esta justicia es necesario disponer medidas que permitan compensar las desventajas históricas, sociales y económicas que impiden al hombre y a la mujer actuar en igualdad de condiciones, que les permita ejercer plenamente sus Derechos Humanos



**Algunos elementos del análisis de género para una mejor comprensión de la vulnerabilidad**

**El triple rol**

El que algunas tareas sean asignadas predominantemente a las mujeres, y otras al hombre persiste en las sociedades. Muchas veces, esta asignación de roles era percibida como rígida; sin embargo, se vienen produciendo cambios influenciados por los procesos mundiales y locales que pueden o no generar mayor desigualdad entre hombres y mujeres.

Roles	Escenario de desastres
<p><b>El rol productivo</b>, realizado por hombres y mujeres, se refiere a la generación de ingresos, pero también a la producción de alimentos para la propia sobrevivencia. El rol reproductivo está íntimamente vinculado con los roles que se establecen dentro de la familia.</p> <p>Las políticas de ajuste estructural, aplicadas desde la década del 90 en nuestro país y vinculadas a la implementación de políticas neoliberales, han acentuado el rol productivo socioeconómico de las mujeres. Las mujeres rurales e indígenas cada vez están participando de manera más activa con mano de obra barata en los campos de cultivo y en las empresas rurales. Y el salario de las mujeres, indígenas y rurales, generalmente es inferior al de los varones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El sector agropecuario es mayormente el más impactado por los desastres. Por ello, los varones migran a otros lugares para generar ingresos y, así, se incrementa el número de familias jefaturadas por mujeres que asumen las tareas de atención de la emergencia y de reconstrucción.</li> <li>• Son las mujeres rurales las que asumen la responsabilidad de buscar los alimentos, sea por trueque o por vender su fuerza de trabajo.</li> <li>• Se incrementa el desempleo de las mujeres en las ciudades.</li> <li>• Las fichas de evaluación de daños y necesidades no cuentan con indicadores de género.</li> <li>• Prevalece aún la identificación del hombre como jefe de hogar, generador de ingresos. Las mujeres rurales suelen identificar su trabajo productivos como de "apoyo" al esposo, hermano, etc., haciendo que ellas no aparezcan identificadas en las estadísticas como agricultoras.</li> </ul>
<p><b>El rol reproductivo</b> incluye la reproducción biológica, crianza y cuidado de los hijos, tareas domésticas requeridas para la reproducción de la fuerza de trabajo. Es un rol asignado básicamente a las mujeres.</p> <p>Las labores y responsabilidades domésticas no son consideradas como trabajo, ni como contribución a la economía familiar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En contextos de desastres, se incrementa la desnutrición de las mujeres rurales, ante el poco acceso a los alimentos, en calidad y cantidad. En un contexto de escasez de alimentos, ellas dan prioridad a la alimentación de la familia</li> <li>• La salud de las mujeres rurales, sobre todo de gestantes y lactantes, se hace más vulnerable por la presencia de enfermedades epidémicas como la malaria y el dengue.</li> <li>• Se refuerza el rol reproductivo en las mujeres rurales, por la migración de la pareja para obtener un trabajo que les permita un ingreso.</li> </ul>
<p><b>Rol comunal</b>, comprende las actividades realizadas por mujeres y varones como un trabajo voluntario no remunerado, a través de organizaciones comunitarias. En el caso de las mujeres, generalmente es una extensión del rol reproductivo a través de las organizaciones de sobrevivencia.</p> <p>Todavía, en las organizaciones sociales de base, los derechos de las mujeres no son reconocidos como tales. Se continúa reconociendo al hombre como jefe de hogar y, por lo tanto, como representante único y exclusivo de la familia en las organizaciones sociales, políticas y en los espacios donde se toman decisiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son las mujeres quienes están presentes en las organizaciones comunitarias de respuesta a la emergencia, dedicándoles más horas de trabajo.</li> <li>• Las mujeres, generalmente, no lideran o presiden los Comités de Defensa Civil. Están muy poco presentes en los espacios de toma de decisiones.</li> </ul>

### ***El acceso, control de los recursos y beneficio de los recursos***

El acceso está definido como la capacidad de contar o acceder a recursos materiales, económicos, políticos, educación, información etc. El control se refiere a la capacidad de decidir sobre el uso de los recursos. Los beneficios se refieren a las ganancias o mejoras como resultado de las mejoras en la condiciones de vida de la familia.

En las familias rurales se presentan desigualdades en la distribución de los beneficios que devienen del acceso y control de los recursos productivos, ello se expresa en cómo invierten sus ingresos las mujeres y los hombres, vinculados al acceso a los alimentos y al estado nutricional de los niños(as). Los ingresos de las mujeres son invertidos mayormente en las diferentes necesidades propias y de los hijos(as), y la prioridad del gasto es la alimentación. Por lo tanto, el mejoramiento de la calidad de vida de las familias, la superación de la inseguridad alimentaria en la reconstrucción después de ocurrido un desastre podrían depender del acceso y control de las mujeres de los recursos productivos como la tierra y el agua; así como, de la capacitación, información.

La discusión de los derechos de propiedad y los mecanismos de inclusión de las mujeres en la posesión de bienes económicos es importante para la reducción de la vulnerabilidad ante los desastres.

### ***Los puntos críticos de la vulnerabilidad de las mujeres***

A partir de nuestra experiencia, consideramos que en contextos de riesgo de desastres, y no en el desastre mismo, hemos identificado estos cinco puntos críticos de vulnerabilidad:

1. La seguridad alimentaría, el acceso a los alimentos, tanto porque los pueden producir o los pueden comprar, y el tipo de alimentación que consumen las mujeres. Las mujeres rurales e indígenas, según estadísticas, son las más desnutridas entre todos los desnutridos del mundo; por ello, se encuentran más expuestas a las epidemias.
2. Derechos sexuales y reproductivos: las mujeres rurales antes de que ocurra un desastre, tienen poco acceso a la información. Su derecho a decidir se halla limitado por el machismo de los varones, quienes se rehúsan a adoptar métodos seguros de planificación de la familia. De otra parte, los paquetes de medicinas de emergencia en zonas de desastres no contemplan una atención específica para las mujeres.

3. La violencia que afecta a las mujeres, sea porque no adquirió alimentos o porque quiere tener el control de su reproducción y no desea tener relaciones sexuales, pero es obligada a tenerlas.
4. El acceso y control de los recursos: si las mujeres no ejercen el derecho de propiedad están exentas de los beneficios de los recursos productivos, que pueden generarse como oportunidad para ella y su familia en un contexto de reconstrucción.
5. El ejercicio de los derechos ciudadanos para participar en la toma de decisiones se halla limitado, pues aún gran parte de tomadores de decisiones no asumen las diferencias de género y trabajan considerando como unidad de planificación la familia, invisibilizando a las mujeres. Además, en la comunidad se reconoce el derecho de participación de las mujeres en las organizaciones de sobrevivencia como una extensión del trabajo reproductivo, lo que impide un mayor protagonismo de ellas y de sus demandas en los Comités de Defensa Civil.

### ***Algunas reflexiones finales***

- Los desastres son siempre para amplios sectores de la población causa de mayor pobreza y, más frecuentemente, de retrocesos evidentes de desarrollos locales, regionales y nacionales, expresándose en el incremento de los desplazamientos forzados y migraciones hacia las ciudades, principalmente intermedias y grandes. Las intervenciones para mitigar los efectos de un desastre continúan dando prioridad a las grandes inversiones en infraestructura física de prevención. La compleja realidad social posdesastre no es tomada como prioritaria y menos aun las relaciones de género.
- Gran parte de los esfuerzos de ayuda de emergencia son concebidos para toda la población de un área afectada. Sin embargo, en la distribución de los recursos, las necesidades de género no son consideradas. Es necesario destacar la necesidad de un enfoque de género organizado para el diseño de estrategias diferenciadas para la reducción de la vulnerabilidad.
- Es necesario incluir en los planes de desarrollo local las necesidades y las contribuciones de las mujeres, así como de los hombres. Un Plan de Prevención y Emergencia, teniendo en cuenta las vulnerabilidades físicas, psicológicas, sociales y económicas de las mujeres, ayudará a reducir la vulnerabilidad de las mujeres y la comunidad frente a los desastres.

## Plenaria - Preguntas y comentarios

En el tema de género enfrentas algunas veces problemas prácticos. Una cosa que es muy clara en el caso de una situación de emergencia es cómo se recarga el trabajo de la mujer. Tenemos que se cierran los colegios y tiene que atender a los niños, porque no necesariamente los hombres los atienden. Se desarrollan programas de ayuda alimentaria donde son siempre las mujeres las convocadas para el trabajo. Entonces, hay una situación de, llámémosla, “sobreexplotación de la mujer en condiciones de emergencia”, que sería una forma también de atender contra los derechos de la mujer. Inversamente, hay algunas experiencias en donde al tratar de “imponer” un enfoque de género por parte de algunas instituciones, termina confrontándose con una realidad en las poblaciones. El caso más lejano, pero ejemplar, lo encontramos en el Informe Mundial de la Cruz Roja de este año, en el que se señala el caso de Irak, donde una institución se retira y retira la ayuda, porque las mujeres no están dispuestas a trabajar este tema. ¿Hasta que punto el tema de género puede ser impuesto en esta situación?

Participante del taller

A partir de mi experiencia en el Comité Binacional para el Desarrollo de las Mujeres Rurales e Indígenas de Perú y Ecuador, nos hemos convencido de que son los grupos organizados de mujeres los que se tienen que empoderar de la propuesta. Si ellas no son capaces de reconocer sus Derechos Humanos, entonces toda intervención cae en saco roto y aparece como una imposición de la ONG, la Iglesia, alguna institución pública, etc.,

Este asunto de los Derechos Humanos de las mujeres, parte del reconocimiento de la mujer como sujeto de derechos. Si en la etapa previa, en la que se identifica los riesgos, no puede visualizarse como sujeto de derechos, en la etapa de emergencia no lo va a hacer, porque si trabaja normalmente 18 horas, está trabajando como 20 a 25 horas diarias a favor de su comunidad, y ese activismo le impide visualizarse como sujeto de derechos.

Efectivamente, esto es un problema, pero tienen que asumirlo las organizaciones de mujeres y el conjunto de la sociedad, de las instituciones, deben promover acciones positivas a favor de la mujer rural e indígena. ¿Qué significa esto? Para la elaboración de los planes de

contingencia tiene que haber un grupo temático mujer; así como, para la elaboración de los presupuestos participativos. Debemos contribuir, desde el lugar donde estamos, a que ellas se visualicen como actrices del desarrollo, como sujetos de derecho. Creo que por allí está la intervención.

Rosa Rivero  
Directora de CEPRODA

Varias instituciones que conforman el Comité Provincial estamos tratando de solucionar un problema con unas familias de un asentamiento humano, cuyas viviendas están colapsando por problemas de suelo. Son 18 familias identificadas. Han habido varias reuniones de comités, ahora hemos formado otro comité más pequeño para concluir con este proceso de reubicación: se está identificando una zona. De las 18 familias que ya han firmado un acta de compromiso mediante la que aceptan ser reubicadas, 15 firmantes son mujeres y sólo hay tres varones. Esas 15 mujeres son las cabezas del hogar y no es porque el marido no esté o esté durmiendo: no tienen esposo. Entonces, yo me hago una pregunta: ¿hay extrema pobreza en el Perú o hay un desorden social?, ¿por qué esos maridos tienen una, dos o tres mujeres?, ¿o las leyes no son tan rígidas o qué está pasando?

La segunda pregunta es sobre el machismo, el machismo está en la cabeza del hombre, pero también está en la cabeza de la mujer. Culturalmente, muchas mujeres nacen predispuestas a que el marido las someta a lo largo de su vida. ¿Cómo cambiar esos esquemas?

Participante del taller

El machismo como cultura es parte de la sociedad, parte de nuestro imaginario de hombre y de mujer. Creo que eso nos acompaña a todos en nuestras vidas: ¿cómo nos vamos haciendo hombres y cómo nos vamos haciendo mujeres?. El asunto es cómo la sociedad, el conjunto de hombres y mujeres, contribuye a que las mujeres reconozcamos nuestros derechos para poderlos visualizar: hombres y mujeres con derechos ciudadanos para construir una sociedad más justa. Porque los problemas de las mujeres no son problemas únicos y exclusivamente de las mujeres, son problemas del conjunto de la sociedad, de todos y de todas. Pero, muchas veces hemos dicho: “Estos problemas son de las mujeres, que los

resuelvan ellas. Las feministas tienen que resolverlos y que ellas sigan piteando. Ellas quieren dominar a los hombres; por lo tanto, hay que estar en contra de ellas”.

El enfoque de género viene efectivamente del movimiento feminista, pero no significa que la mujer quiera mandar al hombre, sino que se trata de construir una sociedad realmente democrática de hombres y mujeres, de seres humanos. Por ello, la sociedad tiene ese gran compromiso de trabajar para que los derechos de las mujeres sean reconocidos como Derechos Humanos y para que los problemas de las mujeres no sean vistos como problemas de competencia, única y exclusiva, de las mujeres, sino de toda la sociedad. Y allí, sí tenemos una gran tarea por hacer: en nuestra familia, en la comunidad y en el conjunto de la sociedad.

Rosa Rivero

¿Cómo llegar a un punto de equilibrio de manera que la mujer tenga un rol más activo en la sociedad sin que pierda su femineidad? Tiene que haber un punto de equilibrio, porque últimamente yo veo por televisión, por ejemplo, abogadas de éxito que defienden casos importantes. Entonces, le aseguro a mi esposa que la abogada es divorciada. Averiguo y, efectivamente, esa señora lo es. ¿Por qué una mujer que llega a ese nivel, en muchos casos, no puede todavía tener un hogar establecido? La femineidad es un punto de equilibrio?

El feminismo no se va a perder en la medida que haya responsabilidad por parte de ambos. Es decir, que el hombre acepte lo que hace la mujer y la mujer acepte lo que hace el hombre. Concertar. El feminismo sigue y el machismo también, pero no el machismo.

Participante del taller

Tengo una respuesta que siempre doy: el modelo de mujer que tienen ustedes, los hombres, es el de una mujer diferente a la que tiene poder. Ustedes quieren una señora que lave, planche, cocine, que los vea y no les discuta. Si le dicen: "Hoy, tienes que quedarte a cocinar, porque tengo que ir a mi reunión del partido", ¿lo aceptaría?

Pero la femineidad no sólo en la apariencia física, sino en el ejercicio de

derechos de la mujer. Las mujeres somos esencialmente mujeres, tenemos nuestros derechos, pero también tenemos una forma diferente de experimentar el poder, en comparación con los hombres.

Eso habría que analizarlo más. Así como trabajamos el enfoque de género, dando más importancia al tema de las mujeres, también habría que ver el proceso de los hombres, cómo construyen la masculinidad, qué nuevos indicadores están construyendo las nuevas generaciones de hombres. Los hogares se rompen porque la mujer logró un desarrollo profesional o porque tiene un mayor espacio político de desarrollo. Son muy pocas las parejas donde hay una equidad. También es necesario construir un modelo de sociedad de hombres y de mujeres, a partir de lo que es la pareja y la familia. No estamos promoviendo la disolución de las familias o las parejas. Todo lo contrario. Promovemos la generación de nuevas relaciones entre hombres y mujeres (que se expresan también en las parejas), más democráticas y en las cuales no hay subordinación, sino hay igualdad de derechos. Eso es lo que buscamos.

Rosa Rivero

Otra entrada, a partir de un mismo tema es la variable participación. Para mí significa, de alguna manera, cesión de poder, de poderes compartidos. Y no voy a entrar a poderes compartidos entre hombres y mujeres, porque ya lo tratamos. Quiero entrar más por el lado de ciudadanía. Hay autores que dicen que la ciudadanía pasa por tener el rol más importante que es sentirse productor, ganar un sueldo trabajando. ¿Cómo promovemos ciudadanía en las mujeres para que pueden aportar, si vemos que desarrollan labores dentro de un sector productivo muy restringido?

Participante del taller

La independencia económica es uno de los elementos que ayudaría a que las mujeres tuvieran más derechos ciudadanos: Lo podemos observar en Lima en las microempresas de mujeres. Es importante esa experiencia. Sin embargo, el acceso a recursos productivos como agua, suelo, tierras, asistencia técnica es restringido para las mujeres; incluso, en algunos casos ellas pueden tener acceso, pero no el control de estos recursos, lo cual genera condiciones desfavorables para el ejercicio de una ciudadanía

plena. La mujer no controla nada en su parcela. Es más, cuando uno va a hacer una entrevista, ella no se reconoce como agricultora, porque esta ayudando al esposo. Como ayuda al esposo, está haciendo un trabajo de apoyo a él y no se reconoce como productora, no se reconoce en su aporte económico para el desarrollo de la familia y la sociedad. Creo que es un tema más crítico en todo lo que es construcción de ciudadanía.

Rosa Rivero

## La gestión local del riesgo de desastres

*Geógrafo Luis Gamarra Tong, Consultor  
ITDG Oficina Regional de América Latina*

En realidad, ya se ha hablado bastante sobre el enfoque de la gestión de riesgo. Voy a enunciar algunos temas y detenerme en ciertos puntos los que, tal vez, resulte interesante explicar un poco más.

Me apoyaré en una experiencia realizada en Guatemala por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), una investigación llevada a cabo en dos niveles: nacional y local.

A nivel local, se indagó cómo se configuraban los riesgos a nivel urbano y rural; de esta indagación, se sacó lecciones para el trabajo de reducción de las condiciones de riesgos.

Voy a presentar el enfoque de trabajo, dar algunos alcances de la investigación que realicé y luego, algunas lecciones como principios básicos del desarrollo de un proceso de gestión de riesgo, así mismo, partiré de las experiencias con ITDG, especialmente en el área de San Martín y, específicamente, en el trabajo en el distrito de Picota.

Habíamos estado hablando de un hallazgo que se hizo a nivel latinoamericano, a partir de un programa de computación para el inventario de desastres, el DESINVENTAR. En este programa, se trató de inventariar los desastres identificados por las noticias de la prensa: se fue registrando no sólo los grandes desastres, sino también los medianos y más pequeños. Esto permitió una serie de hallazgos: que cada vez, los desastres ocurren con más frecuencia, son más recurrentes; pero, principalmente, son más variados y más complejos. Antes, cuando hablábamos de desastres, se nos venía a la cabeza los sismos, las inundaciones, los derrumbes o los deslizamientos. Pero, ahora, esta gama de desastres se nos ha ampliado, se nos ha diversificado enormemente. Actualmente, hablamos de problemas de contaminación, de incendios. Y si empezamos a profundizar un poco más en los niveles locales, seguramente la gama se nos amplía y tenemos desde detonaciones de bombas de gas, a través de pequeños desperfectos, o problemas de contaminación, epidemias. Cabe resaltar que un común

denominador de todos ellos es que afectan a las comunidades de mayor exclusión social, económica, ambiental y política de nuestro país.

Estos pequeños desastres, a lo largo del tiempo, no sólo en número son mucho mayores, también son más amplios, más grandes; no son registrados; son poco difundidos y no atraen la atención del Gobierno ni de la cooperación internacional. Estoy hablando de los pequeños desastres locales, muchas veces incorporados en la vida cotidiana de la comunidad. Y como parte de lo cotidiano, no son trabajados por sus miembros, ya que se adaptan a la ocurrencia de éstos; además por no tener acceso a recursos externos, simplemente, nadie les hace caso. Sin embargo, hay que poner atención a estos pequeños desastres, porque dificultan las posibilidades de nuestro desarrollo. Cuando decimos que los desastres no son naturales, que son generados en el proceso de desarrollo de una comunidad, una región, del país, y dentro de éstos, las zonas más afectadas son las de mayor exclusión social, económica, política, ambiental; entonces no es casual que ocurran desastres en esa zona, sino que se están generando condiciones necesarias para ello.

Entonces, se nos está mostrando la insostenibilidad de nuestro proceso de desarrollo. Tal vez, estamos creciendo en lo económico, pero no paralelamente en lo social ni en lo ambiental y lo político. Tal vez, ese crecimiento económico sólo beneficia a un pequeño sector, que está creando condiciones de vulnerabilidad. O tal vez, económica y socialmente sí estamos creciendo, pero nos hemos olvidado de lo ambiental; entonces, estamos afectando, también, a través de nuestro crecimiento, lo que podríamos llamar "nuestro desarrollo": estamos afectando el medio ambiente. Lo que pasó en Chimbote es ilustrativo: creció enormemente y fue el principal puerto pesquero de América del Sur, pero a largo plazo, ambientalmente se estaba generando un caos total, un futuro desastre.

Hay que poner atención a los pequeños desastres, porque su impacto es mayor que los eventos grandes. A partir del estudio con este programa DESINVENTAR y calculando los daños que cada uno de estos pequeños desastres generaba, sumados éstos, en muchos casos eran mayores que los grandes. Sí, El Niño es importante, pero ocurren desastres pequeños todos los años y sus efectos sumados, muchas veces, son mayores que los que puede producir un evento de lluvia más fuerte, pero eventual en nuestra localidad.

El otro punto importante es que se están creando condiciones de riesgo para algo más grande. Entonces, vemos en nuestra comunidad que estamos siendo afectados por una lluvia o una crecida de río poco fuerte, pero debemos ir dándonos cuenta de que si fuera algo mayor, sería catastrófico. Y muchas veces no nos percatamos de eso.

Por ejemplo, el Mitch en Centroamérica. No era necesario que llegara para darse cuenta de que la sociedad estaba en riesgo. Bastaba con cualquier lluvia de cualquier temporada del año para saber que el crecimiento urbano, también el desarrollo agrícola en las zonas costeras, estaban completamente en riesgo. Si uno visitaba las ciudades, se percataba de que es una zona lluviosa, de características más tropicales que la nuestra, de zonas de pendientes con una alta pluviosidad; uno visitaba Tegucigalpa y decía: "Estas casas en cualquier momento se van a caer". Efectivamente, con todas las lluvias, las ciudades se veían afectadas; pero, con un Mitch, el desastre era previsiblemente mucho mayor. Entonces, si se hubiese puesto atención a estos pequeños desastres, se hubiese sabido que se estaban creando condiciones para futuros desastres.

Con esto no quiero decir que se debe atender todos los pequeños desastres. Hay que atenderlos; pero principalmente, hay que prestarles atención para intervenir en sus condiciones de riesgo, en el riesgo y en sus causas en proceso. Prestarles atención para proponer estrategias transversales a las propuestas de desarrollo, priorizando los niveles locales, porque finalmente así trabajemos a nivel nacional. Lo que queremos es reducir el riesgo desde los niveles comunitarios a los niveles distritales, a los niveles regionales; y lo que nos interesa es que nuestras viviendas no estén en condiciones de riesgo.

El tema ha cambiado mucho durante los últimos años, durante los cuales hemos tocado varios enfoques de trabajo y hemos concluido que antes se intervenía más en la atención a la emergencia. Ahora, la idea es que abramos un poco el espectro de intervención en el tema a la solución de los problemas de raíz, a la reducción de las condiciones de riesgo. Así, se ha ido transformando el tema. Definitivamente cuando antes hablábamos de desastres -desde gente que trabajaba en emergencia a ingenieros, gente de las Ciencias Sociales, incluso- el desastre era considerado como un evento impredecible, inesperado e inevitable, generado por un comportamiento extremo de la naturaleza que rompía el proceso normal de desarrollo de un país.

Con estas tres características de la concepción del desastre, lo tratábamos como un evento totalmente ajeno a nuestro proceso de desarrollo normal: Era algo que nos caía del cielo, nos afectaba completamente y escapaba a nuestras capacidades de reacción. Además, no averiguábamos por qué había crecido tanto el río, y, así, nada podíamos hacer. Pero después empezamos a analizar más profundamente y comenzamos a ver que sí teníamos responsabilidades.

Nuestra intervención, en ese entonces, se centró en responder ante la ocurrencia de desastres. De allí viene toda esta concepción del ciclo del desastre: antes, durante y después. Siempre se tiene al desastre como su punto de intervención, antes del desastre, nos preparamos o prevenimos, siempre tenemos un fondo de contingencia. Para El Niño: pongamos algunos diques, bolsas de arena, pensando en lo que se nos viene. Es durante la emergencia, es después de la rehabilitación, el ver cómo reconstruimos; pero esa concepción, ya se ha ido modificando en el tiempo.

Bajo la concepción en la que el desastre es completamente externo a nuestro proceso de desarrollo, la reconstrucción, nos devolvía a las condiciones anteriores de riesgo. Volvíamos a construir las casas en la misma ubicación o las reubicamos en otras zonas de riesgo, no nos preocupábamos de que esa zona era intangible y, muchas veces, esa misma zona, después, era ocupada por otros. Nunca lo veíamos como un proceso, por eso nuestra intervención se convirtió en una intervención pasiva, fatalista, poco crítica de las condiciones que generan el evento.

Con el correr de los años, con la investigación que se fue realizando, especialmente en los años 90, el tema dio un giro. De una intervención central en los desastres, especialmente en lo conceptual, ya se iba calando en el trabajo de las organizaciones internacionales, de las ONG, también de gobiernos, porque en los años 90 hemos sufrido en Latinoamérica una serie de desastres. A pesar de que se lograron muchas iniciativas, especialmente en la zona latinoamericana, en los últimos años con lo de El Niño del 97, el Mitch del 98, los terremotos de El Salvador y de Arequipa, parecía que las cosas no estaban funcionando bien. De todas maneras, conceptualmente se creció mucho en los años 90, también en el trabajo de las instituciones.

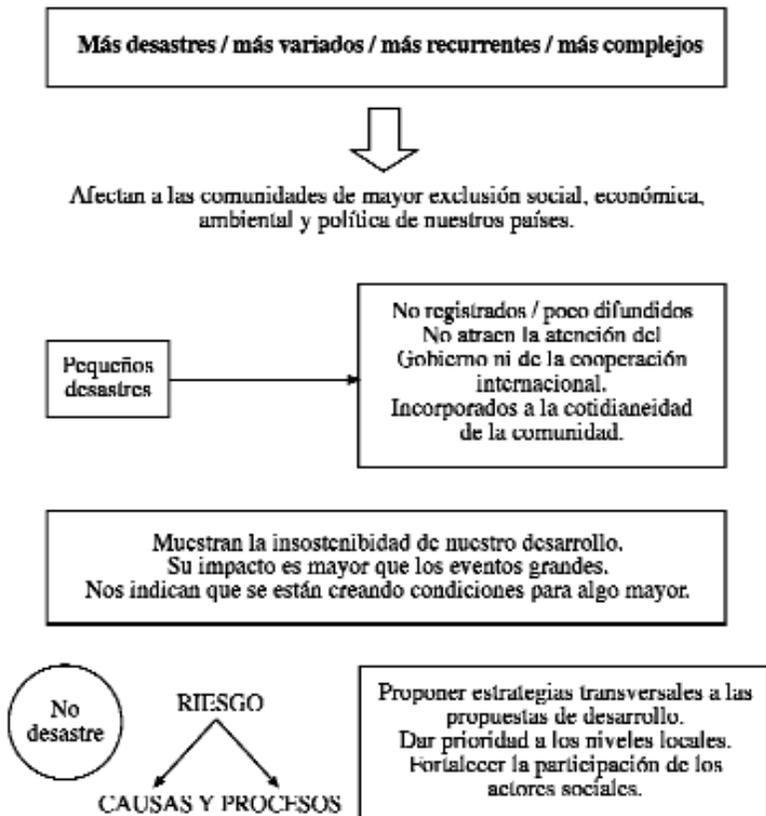
Lo que se plantea ahora es que nuestra intervención debe estar centrada en el riesgo. Es decir, ponernos no solamente en el antes del desastre, sino en tratar de entender cuál es el proceso de construcción del riesgo y

que se ve interrumpido por las ocurrencias de desastres; ello nos permite mostrar cuáles son nuestras fallas en nuestro proceso de desarrollo. Pero hacer una lectura de procesos largos, de cómo hemos ido configurando nuestras ciudades, nuestro desarrollo rural, urbano, regional; cómo hemos ido creciendo como país y cómo este crecimiento también ha ido generando estos problemas de riesgo, y cómo va afectando a la ciudad estos problemas de desastres.

Es una lectura que va más allá de ver sólo los eventos de desastre, hay que analizar sus causas y, también, preverlas. Ver cómo este proceso de construcción de condiciones de riesgo también va más allá, más hacia delante y, seguramente, aunque tengamos ya una emergencia, van a seguir ocurriendo cosas, porque no estamos transformando los procesos. Si es que nuestro centro de atención estuviese en el riesgo; es decir, en reducir las causas, entonces deberíamos proponer iniciativas para transformar los procesos y modelos de desarrollo que las están generando, las cuáles van a ser, entonces, los modelos de desarrollo de nuestra localidad, para que esas condiciones que tiene actualmente cambien. No va a ser seguramente como obras de prevención, hay que transformar la sociedad para que todo cambie. El tema se vuelve complejo, pero también se enriquece.

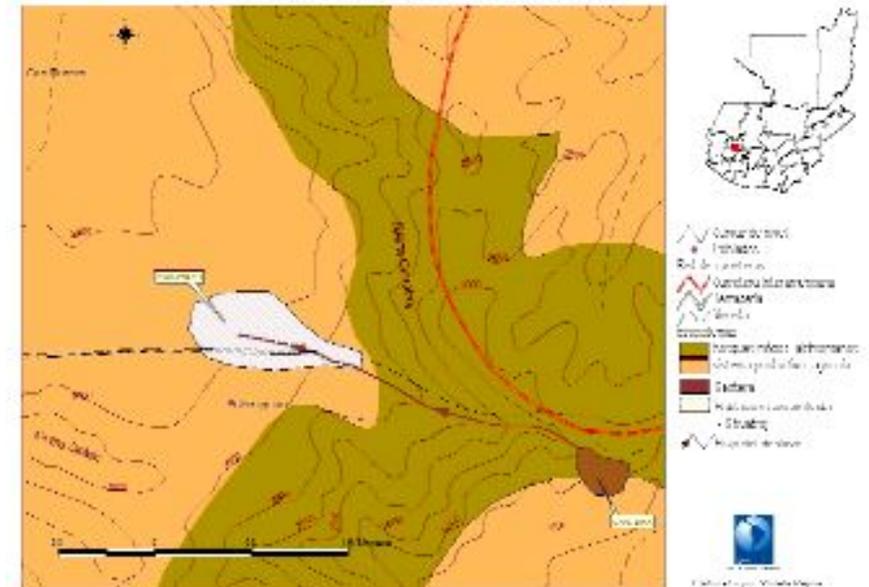
Entonces, vamos a ver causas y responsabilidades, no solamente por ser activos, por lo que hicimos mal; también, por ser pasivos, por lo que no hicimos. Y nuevamente a desarrollar esas estrategias integrales, transversales de los programas de desarrollo, articulación institucional territorial. Se trata de pasar de una visión de producto, que podría ser el desastre, a una visión de proceso; de analizar de antes a después, de cómo se han ido configurando las condiciones en el tiempo a cómo se van configurando hacia el futuro para tratar de transformar. En este caso, el desastre sería simplemente un indicador de la insostenibilidad del proceso de desarrollo, no es ya elemento impredecible o inesperado: es predecible que tengamos daños, no vamos a saber cuándo, pero deberíamos saber ya por las condiciones de vulnerabilidad que presentan nuestras comunidades.

El desastre no está generado por un comportamiento extremo de la naturaleza, sino por las características de nuestro proceso de desarrollo. No rompe el proceso normal de desarrollo de un país, sino que el proceso normal de desarrollo del país está generando las condiciones para que se produzcan.

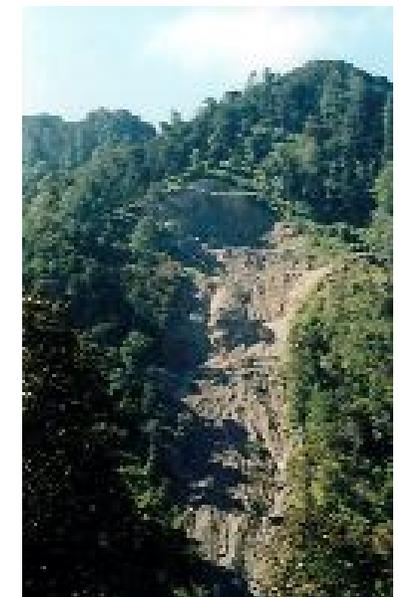
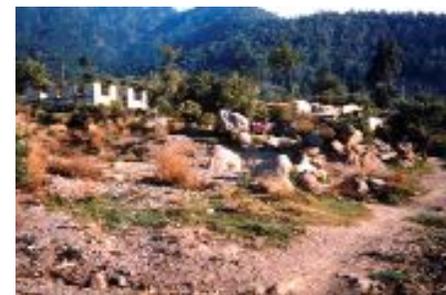


Sólo voy a dar dos ejemplos de la diversidad de casos que existen. El primero, se da en el espacio rural, y seguramente se repite en Perú con características similares. Es en la zona de Tonicapán en Guatemala, referida a la construcción de la carretera para cuya ejecución, el Estado convocó a los pobladores de esta comunidad.

Mapa de ubicación de Chuatroj, Tonicapán.



Guatemala, a partir de 1996 tuvo un proceso largo de guerra civil, en este año se firmaron los acuerdos de paz, hubo una fuerte inversión extranjera y rápidamente se empezaron a construir escuelas, hospitales, carreteras. La construcción de esta carretera fue encargada a una empresa israelí y se tenía que construir en poco tiempo.



Entonces, la empresa solicitó a una comunidad el uso de una parte del bosque para extraer material de una cantera. Había un conflicto entre las dos comunidades. Para el uso de esta zona verde, se solicitó autorización a la otra comunidad, quien concedió dicha autorización, comenzando a extraer la empresa el material de la cantera.

Con las primeras lluvias, empezó a deslizarse un poco de material, pero no caía en la comunidad beneficiaria de la carretera, sino por otra parte de la quebrada. Entonces, los afectados empezaron a reclamar, negociaron con la compañía israelí, la cual para comprar a ambas comunidades -que tenían la gestión de parte del gobierno para el uso de los bosques de manera compartida- les ofreció construir un tramo de carretera a cada una: unos 200 metros de caminos dentro de su comunidad. Así, las comunidades le dieron el uso de la cantera. Cuando llegaron las lluvias a los pocos meses, todo el material empezó a caer y bajando por la quebrada, afectó a esta comunidad.

Esta comunidad se caracterizaba, porque protegía bastante su bosque. Desde mucho antes, había tenido una fuerte relación con la zona boscosa. El bosque les servía como fuente de leña para sus cocinas; además, de ese bosque nacían sus vertientes de agua, que llevaban a las zonas un poco más bajas. Si bien, su relación con el bosque era bastante fuerte, sus condiciones económicas habían cambiado y se habían transformado en los últimos años: mucha población había emigrado a los Estados Unidos, había mandado recursos a los miembros de su comunidad, ellos habían empezado a poner comercios, a irse a las ciudades más grandes a comercializar. Ya la relación con el bosque no era de una comunidad más dependiente de éste, pues ahora, era casi una comunidad de servicios y comercios pequeños. Entonces, fácilmente cedieron ese terreno del bosque que mantenían por tradición y recordaban que sí era importante, pero la gente joven no tenía tan clara esta relación de interdependencia entre ambos.

Así, cuando la compañía les pagó para reparar los daños, ellos invirtieron ese dinero en hacer una cooperativa, no en reforestar la zona de la cantera o hacer canales o abrir drenajes. Entre algunas de las causas que podrían haber generado ese problema están:

- Las disputas entre las comunidades por la poca propiedad del bosque. Realmente nunca llegaron a ponerse de acuerdo.
- Toma de decisiones centralizada.

- Falta de una legislación clara y de un sistema de control. No habían evaluaciones de impacto ambiental.
- Pérdida de memoria histórica.
- Pérdida de la relación de la comunidad con su bosque.
- Tener una visión cortoplacista, en esto de invertir el dinero, en priorizar la construcción de un camino mal hecho por la compañía, tener un crédito inmediato por esa negociación sin pensar en los daños que podrían generarse en el uso de esa zona alta del bosque.

Con esto, quiero decir que la configuración de las condiciones de riesgo en esta área es mucho más compleja y va mucho más allá de lo estrictamente local de lo que nos podríamos imaginar. Nosotros podríamos pensar y decir, seguramente fueron las lluvias inmensas en una zona con una fuerte pendiente. Si queremos echar la culpa a la naturaleza, hubiéramos podido buscar y justificar el evento, pero no fue así. Fue bastante más compleja la configuración de las condiciones de riesgo en este caso.

Si queremos intervenir en ellos, no lo podemos hacer sólo proponiendo iniciativas o alternativas a una de ellas. Debemos tratar de integrar una serie de alternativas que vayan desde lo político a lo organizativo, a lo seguramente técnico, de construcción de infraestructura, a lo ambiental. Vamos a tener que conjugar una serie de estrategias para resolver el problema. No basta organizarnos, invertir en infraestructura o reforestar. Vamos a tener que hacer un juego de estrategias.



Este es otro caso patético en la zona urbana. Esta es la ciudad de San Tenanco, la segunda ciudad de Guatemala. Este era el casco de la ciudad, a partir de este casco histórico y por la atracción que también generó, fue creciendo la ciudad en todo este sector de una manera desordenada, siguiendo lo que eran los caminos rurales y los límites de las propiedades de las chacras que habían alrededor de la ciudad, sin ningún tipo de servicios, sin ningún tipo de intervención del Estado. En estas zonas se levantaron fábricas, industrias y, como ven, todas se ubicaron cerca de los cursos de quebrada. Y en ese curso de quebradas, botaban, y siguen botando, sus desechos.

En la industria de teneduría de cueros, se utilizan muchos químicos muy contaminantes. En este caso, el río seco se convirtió en poco tiempo en un río permanente, pero de agua que salía de esas industrias; además, después, en la zona urbana se fue concentrando a lo largo del curso de agua. Ese río posteriormente se une a un río más importante, el Samana, el cual riega toda la parte media y baja altamente productiva. Esa misma ciudad es la que consume productos de aguas abajo. Es un problema fuerte.

Entre las iniciativas que se planteaban, estaba la de la municipalidad, que consistía en convertir ese río en una carretera, utilizarla como circunvalación: "Tapamos el río y por encima va a estar la carretera y ya no vamos a oler los contaminantes, no vamos a ver el problema". Pero el problema iba a estar más abajo. Esta ciudad no tiene una red de drenaje distinta a la del desagüe, toda se junta en una sola: el desagüe y el drenaje fluvial.

Utiliza también el curso de pequeños ríos, es decir, todo esto al final va a bajar acá. Cuando llueve todo se junta aquí y toda esta zona se inunda, pero ya no se inunda sólo de las aguas fluviales, sino de una mezcla de desagüe, aguas servidas y las contaminantes de la industria. El problema es grave, los contaminantes son tan fuertes que, incluso, no se podría poner una planta de tratamiento de este desagüe, porque en la planta de tratamiento normalmente el agua se va reciclando con algunos hongos y algas; pero, los contaminantes matarían todo hongo que pudiese limpiar el agua. Entonces, cada fábrica tendría que tener su planta de tratamiento y después de éste, recién vertería los desechos al río y al desagüe, el cual ya puede tener un tratamiento urbano normal.



Este es un desastre distinto al que estamos acostumbrados a intervenir. Es, tal vez, de mucho más largo plazo, en el que la reacción no es tan inmediata, porque casi no se siente. No es como, por ejemplo, cuando ocurre una inundación: tenemos que limpiar nuestra casa, reubicarla, porque nos afecta de manera frontal. En caso de contaminación, todo es más lento. Entre las causas que han generado este desastre, tenemos:

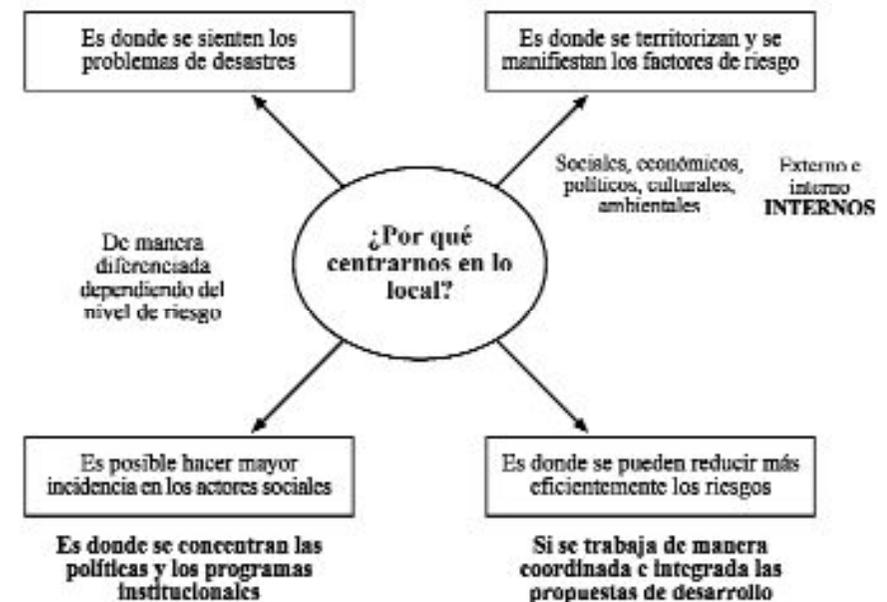
- Un crecimiento urbano desordenado y acelerado.
- Bajo presupuesto de la municipalidad orientado a estrategias de saneamiento.

- Deficiente normatividad ambiental.
- Deficiente sistema de control y evaluación.
- Débil control de las empresas privadas.

La intervención para la reducción del riesgo a este desastre sería muy compleja. No va a consistir solamente en tapar el río y construir una planta de tratamiento, habrá que desarrollar un paquete de estrategias que logren la solución de este problema.

### ¿Por qué centrarnos en lo local?

Porque es donde se sienten los problemas de desastres de manera diferenciada dependiendo del nivel del riesgo. Esto nos recuerda que aunque hablemos de grandes desastres, éstos muchas veces pueden entenderse como la suma de muchos pequeños, si uno va a los niveles totales. Ustedes, que tienen experiencia de "Niños", van a evaluar una zona afectada por este fenómeno, lo que verán es que cada comunidad tiene su propio desastre con distintas características, dependiendo de los niveles de riesgo que se ha ido construyendo en la comunidad. Entonces, vamos a tener miles de Niños en una misma región y seguramente cada uno va a necesitar estrategias distintas de intervención.



### ***¿Por qué no se sectorizan y se manifiestan los factores de riesgo?***

A nivel nacional, uno puede hablar de que sí, porque en un país de muchos riesgos podemos desarrollar más para que nos ayuden a entender el comportamiento de estas amenazas y estas vulnerabilidades. Pero es en los niveles locales donde se van a concretar y plasmar, a manifestar más concretamente, estos factores de riesgo. Allí, podemos decir: "Sí, políticamente, nuestro problema es así como lo hemos visto".

Esta interrelación entre lo social, económico, político y cultural de cada uno de esos eventos o en los casos que ustedes están desarrollando, es en lo local, allí donde se van a estructurar espacios, allí es donde se le puede poner nombre y apellido a cada problema. Además, en lo local es posible hacer una mayor incidencia en los actores sociales, porque es donde se concretan las políticas y los programas institucionales. Así tengamos un trabajo a nivel regional, es en lo local donde se va a plasmar, donde nosotros vamos a decir que tenemos recursos para esto, donde podemos negociar entre los cuatro o cinco actores, seis actores o diez que estamos interviniendo en esa localidad para desarrollar actividades conjuntas y poder intervenir. Es en lo local donde también se presenta una alta potencialidad para transformar estas condiciones.

Sin embargo, el problema va mucho más allá de lo estrictamente local, aunque éste podría entenderse de muchas maneras. En esta investigación que hicimos en Guatemala, nos dimos cuenta de ello, también de cómo jugar en ciertos casos. Lo local podemos entenderlo como el espacio mínimamente recomendable para la gestión de un problema. Entendiéndolo así, lo local puede variar y ser lo comunitario, una mancomunidad de comunidades que se juntan para resolver un problema, una cuenca, una microcuenca, aunque al interior va a tener sus propias particularidades; pero el espacio mínimo para reducir un problema, debemos considerarlo como lo local.

Por ejemplo, había una zona donde se habían juntado cuatro municipios para resolver el problema de tratamiento de la basura. Uno solo no podía hacerlo, ni dos, ni tres. Se juntaron cuatro comunidades para gestionar la construcción de una planta de tratamiento de basura, de manera coordinada. Para resolver ese problema, se salió de lo estrictamente local para negociar con las otras la forma más conveniente de intervenir en este proceso.

Entonces, no sólo en lo local hay que concentrarse, porque los problemas son generados dentro de un contexto regional, de cuenca nacional e, incluso, global. A veces, hasta los precios del mercado nos pueden dar indicios de seguridad alimentaria, por ejemplo, la producción de nuestra región y eso incrementa nuestras condiciones de riesgo. No sólo afecta la seguridad alimentaria sino otros aspectos. No hay que centrarse sólo en lo local, sino en cada uno de estos espacios.

¿Por qué no sólo en lo local?, porque su reducción requiere de un trabajo multicomunitario. Sumar capacidades, formando alianzas estratégicas más allá de los límites político- administrativos. Y, porque los riesgos locales deben también generar los cambios en lo global. Si desde lo pequeño vamos cambiando y contagiando a las comunidades que tenemos alrededor; vamos generando esas mancomunidades, esas plataformas de concertación; seguramente, vamos a ir generando un cambio, desarrollando una estrategia mayor.

Como ya les dije, pensar localmente para actuar globalmente; pensar en las localidades, en este caso de desastre, en cómo se han configurado estos riesgos y cómo debemos intervenir. Pensar cómo intervenir eficientemente en lo local para generar estas propuestas en lo global. Lo global debe llegar a manifestarse de alguna manera en lo local.

### ***¿Cómo motivar la participación?***

Incorporando a todos los actores sociales en todo el proceso de implementación del proyecto. Un capacitador, digamos de la educación comunitaria, nos decía que el proceso de participación de un poblador, tiene que pasar por los procesos de sentir y razonar para, después, recién actuar. Si es que no sentimos el problema, no podemos después razonar, pensar o identificar sus causas, analizar el proceso de construcción. Si es que no lo hemos analizado, no nos vamos a poner a actuar.

Si es que no desarrollamos esos tres componentes: sentir, razonar, actuar. Porque muchas veces llegamos con un proyecto a una comunidad y le decimos que todos tienen que ponerse a trabajar en la construcción de su drenaje fluvial. Y tal vez los convencemos dándoles un sueldo diario o un alimento para el domingo. Tal vez, se logra, pero terminado eso se olvidan. Pasa eso muchas veces con los proyectos de reforestación, después no los cuidan y decimos que son unos descuidados, que no se preocupan por lo ambiental. Pero tal vez, no los hemos motivado a

involucrarse en ese proceso de sentir el problema, razonarlo y, después, intervenir en él.

Fortaleciendo la organización existente y articulándola a su sistema regional, no es necesario crear instancias nuevas. Aquí, los llamamos Comités de Defensa Civil. Muchas veces las comunidades tienen sus propias organizaciones, esas mismas pueden encargarse de las actividades.

Revalorando los conocimientos particulares y los distintos imaginarios de la población, este el vínculo entre los saberes técnicos y experimentales. Así, logramos respetar sus conocimientos y a la vez valorarlos como fuente de información válida. Y, seguramente, también tratando de articular esta información con la que nosotros tomamos después. No es que una sea más válida que la otra, hay que tratar de articularlas.

En el caso de un proceso de gestión de riesgo, quedaría pasar por el proceso de análisis de esa situación, de planificación, de implementación, de evaluación, de organización y aprendizaje.

## Plenaria – Preguntas y comentarios

En San Martín, en 1995 más o menos, hemos desarrollado una experiencia en la localidad de Picota. Allí, el proceso ha sido muy interesante, porque hemos desarrollado todos los aspectos básicos: de concertación; de negociación para hacer un diagnóstico, la planificación y la implementación de propuestas.

Allí, ha sido un proceso, no de un mes o de seis, sino de seis años. La gestión de riesgo es un proceso largo. Por eso, decimos que es un proceso planificado y también político porque hay que concertar estas acciones. Es un proceso participativo, porque los actores locales participan conscientemente, sin ser obligados. Lo que decía Lucho: sentir, razonar y actuar. Hay que tener en cuenta que la gestión de riesgo, es a largo plazo. Siempre estamos acostumbrados a responder; pero no a transformar las condiciones de riesgo.

Esta experiencia trabajada en la localidad de Picota describe este proceso, con las limitaciones y las dificultades que tuvimos. Cuando terminamos el proyecto como ITDG, dejamos algunas propuestas priorizadas para hacer un sistema de desagüe. El proyecto costaba 90 mil soles. Era un proyecto muy corto, pero ya habíamos avanzado. Se había motivado a la población, dejamos una serie de materiales y el resto lo puso la población, porque era un problema sentido; pero también analizaron que si no solucionaban este problema de desagüe, iban a verse enfrentados en algún momento a problemas de contaminación y epidemias. Entonces, la población actuó.

Estas obras se inauguraron después de dos años del término del proyecto. Es una satisfacción, porque el proceso queda y dentro de Picota está funcionando todavía un Comité de Gestión de Riesgo que trata, juntamente con la municipalidad, de solucionar los problemas.

Cuando hablemos de la gestión de riesgo, hay que tener presente que es una gestión a largo plazo, tiene que estar insertada en el proceso de desarrollo, la de Picota ha estado insertada en el proceso de desarrollo de la municipalidad, como parte de sus actividades.

Orlando Chuquisengo V.  
ITDG

Aquí, se vienen tratando temas interesantes en función de la gestión de riesgo. No para empezar ahora, sino para empezar a actuar en procesos integrales. Esto no quiere decir meternos a hacer todo de todo, sino es generar y promover esos espacios, cada espacio con su particularidad, pero orientado al proceso de desarrollo mayor. No podemos hablar, y lo acabas de decir, de una gestión de riesgo de manera temporal o periódica. No podemos hablar del tema de género solamente en un determinado espacio, en un determinado período; ni del tema de Derechos Humanos o ambientales. Éstos son temas que debemos tratar de manera integral, pero cada quien reconociendo los roles de los diversos actores para que empiecen a impulsar procesos en torno a una cuestión general, integral, a una visión de desarrollo con enfoque social.

Participante del taller

La gestión de riesgo implica un proceso de largo plazo que no se agota en una intervención de emergencia o de preparativos, sino que fundamentalmente se expresa en políticas, prácticas, ideas de la gente y no tanto en todo lo que es inversión en cemento e infraestructura. Muchas veces cometemos el error de decir “gestión de riesgo”, porque el canal estuvo así, se derrumbó y, ahora, lo ponemos acá y ya no se derrumba. Cuando estamos trabajando con personas, debemos actuar sobre su modo de pensar y actuar, y esas personas están en organizaciones o instituciones. Como ya lo dijo la compañera, el proceso es integral y no se agota en el corto plazo; todo lo contrario, habría que tener una lectura integral del proceso y cómo las personas van cambiando en éste.

Participante del taller

Es cierto que necesitamos productos concretos, no esperar que este proceso a largo plazo requiera de un análisis de riesgo riguroso y larguísimo, de una planificación concertada y para que así lo sea, que agrupe a todos los actores, y mientras los agrupamos, se nos pasan años, porque no se van a involucrar todos. Veámoslo como un espiral. Podemos incluso focalizar en algún problema específico, pero utilizando, tal vez, esos principios de tratar de hacer sentir, razonar y actuar a la población. Tal vez frente a este problema específico, luego podemos seguir creciendo a hacer un análisis más profundo; pero siempre guardando esa visión de proceso, esa visión integral, esa visión territorial articuladora que

debe tener cada uno de los proyectos por más pequeño que sea. Luego en una comunidad vamos haciendo crecer esa organización, ese análisis de riesgo. Este análisis, así como lo hemos visto, no es una cosa estática. En tanto ese proceso de configuración de riesgo nos va generando nuevos problemas, porque también tiene que ir enriqueciéndose en la medida que vamos resolviendo otros, también se irá transformando. En otras palabras, el análisis de riesgo termina siendo una práctica casi permanente, igual que la planificación y la organización comunitaria.

No nos sentimos mal si es que en la primera reunión no tenemos a los 50 actores que habíamos identificado. Tal vez, empezamos con cinco y con esos cinco nos ponemos a actuar y empiezan a salir productos concretos. De repente, así, empezamos a animar a otros cinco o diez más. Va a ser un proceso largo. También la comunidad requiere de respuestas concretas.

Luis Gamarra

Hay que ser conscientes de que este es un proceso que se viene manejando a nivel internacional. Hasta 1985, cuando ocurre el terremoto, el sistema estaba solamente preparado para respuestas. Con la experiencia del huracán Mitch, en 1998, prácticamente nace esta corriente de que los desastres parten de un proceso mal planificado del desarrollo.

A partir de este enfoque, muchas instituciones, como la OEA, a través de sus cursos, proponían modificar el rótulo “ciclo de los desastres” por “ciclo de los eventos adversos”, en el sentido de que -como lo que mencionaba ayer nuestro amigo Alberto- ya es parte de una filosofía que se viene manejando; pues el ciclo existe, e, históricamente, uno puede identificar procesos cíclicos, inclusive desde el punto de vista de la moda, para hacer una correlación de la moda vivida por la población, digamos que se trata de la de los 70 o de los 40; entonces, hay un proceso cíclico.

La idea de la espiral nace en el sentido de que el ciclo, tarde o temprano, se cierra, y si la comunidad no interioriza esto, obviamente ya no se trata de un ciclo, sino de una espiral. Se convierte en una espiral descendente o ascendente; lo que nosotros buscamos es la ascendente. Obviamente, esto involucra otros aspectos de los que empezamos a manejar como instituciones no gubernamentales. Ayer, por ejemplo, encontré un común denominador en las presentaciones: que el Comité de Defensa Civil cambió de nombre -y para este proceso de gestión de riesgo, de repente

nos ponemos a pensar en la necesidad de cambiar el nombre-, que ahora se llaman Comités de Gestión de Riesgo. Treinta y tres años han pasado desde que se formó Defensa Civil en 1972; desde entonces, se ha tratado de que la población en el Perú incorpore el tema de defensa civil, pero esto lo ha hecho como defensa. Ahora queremos, en función a la dinámica internacional de la que somos parte, incorporar el tema de la prevención o de la gestión del riesgo para el desarrollo. Si hemos demorado 33 años en poder introducir a la gente en el tema de emergencia como defensa civil, entonces, ¿no será necesario, de repente, modificar algunas cosas?

Este es un tema que, tal vez, deberíamos discutir en la tarde; pero, por lo pronto, les propongo que como agencias de cooperación u ONG podamos tener un directorio -así como existe la Asociación Nacional de Centros;- obviamente, no queremos formar una instancia paralela-, para que las instituciones inmersas en este tema podamos hablar el mismo lenguaje y establecer coordinaciones que nos permitan fortalecernos frente a este nuevo proceso que debemos emprender.

Participante del taller

Pensando en el nivel de consensos, se habla del fortalecimiento de capacidades locales, idea que está un poco en boga. Se plantea no solamente enfatizar en el tema de capacitación, también en el de la organización, la planificación participativa, la coordinación interinstitucional y de crear un entorno favorable. Entonces, existe allí una serie de componentes que sería interesante vincular con este concepto de gestión de riesgo.

Además, quiero señalar otros dos puntos. El primero es que las comunidades deben tener la capacidad de trascender lo local y eso supone una estrategia importante, la cual habría que desarrollar. El segundo se vincula con el tema de la emergencia: cuando surge el enfoque de prevención, esta se polariza en relación con el tema de emergencia y se dice, que se debe hacer prevención. Incluso, en una reunión hace algunos años, se planteaba que en algunos países de América Central se había descuidado la parte de preparativos para emergencia por desarrollar el enfoque de gestión de riesgo, y se habían cometido errores importantes. Yo creo, y quisiera que ustedes lo comenten un poco más, que el tema de emergencia debe ser tratado con un enfoque de gestión de riesgo. ¿Qué significa esto en términos de cambio respecto al enfoque tradicional de tratamiento de las emergencias?

Participante del taller

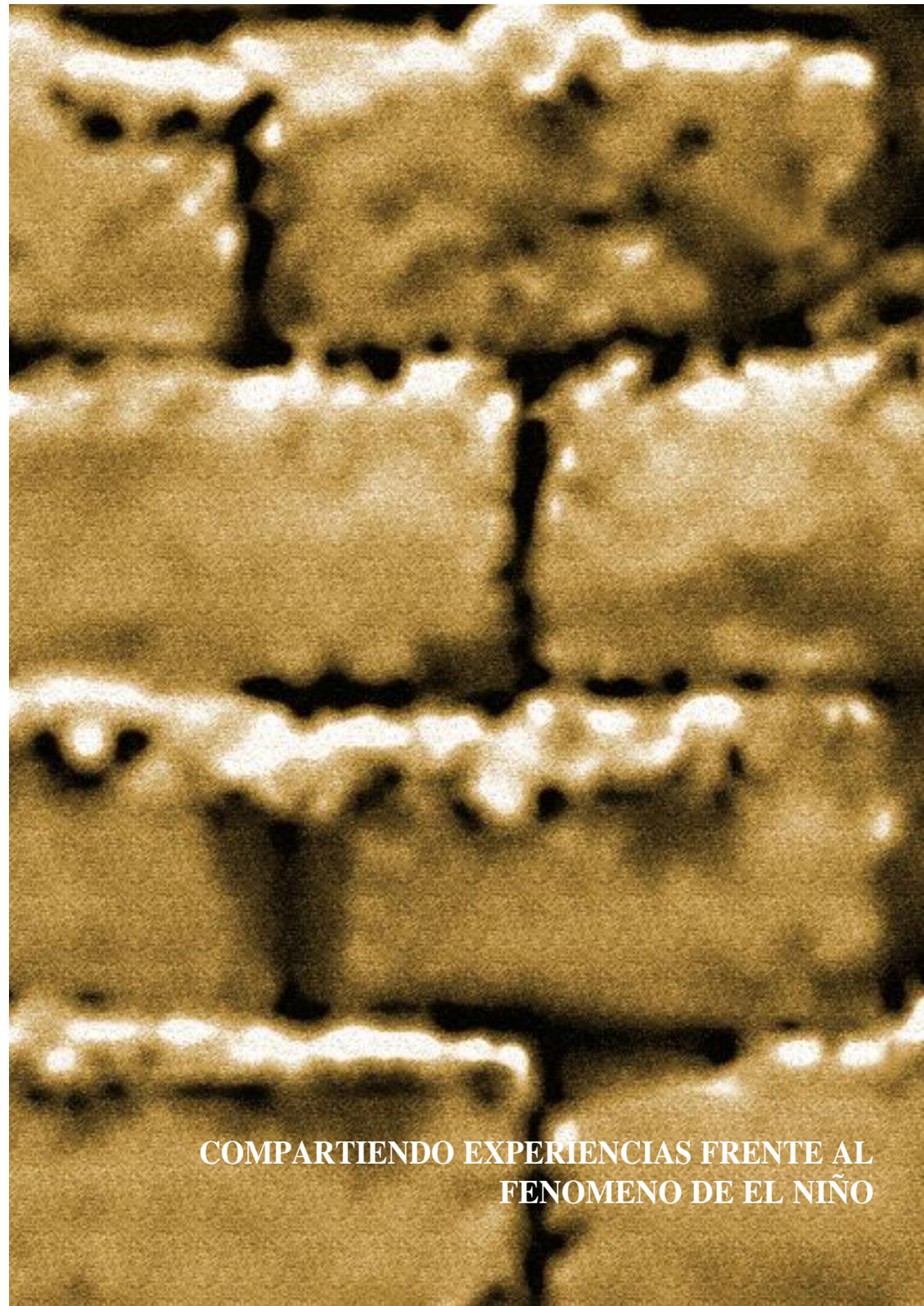
Pienso que no son dos enfoques contradictorios. Ciertamente, se cometió un error cuando se empezó a trabajar gestión de riesgo y se trató de convencer a las instituciones que trabajaban emergencias que lo hicieran con el enfoque de prevención. Un error que no se comprende, pues en las bases de un tema de desastres está el de desarrollo; entonces, los actores inmediatos con los cuales se debió coordinar el trabajo, principalmente, eran ambos: los de desarrollo y los de emergencia. Es decir, si es un proceso de desarrollo que está configurando condiciones de riesgo, tratemos de convencer a esos actores para que a la par de sus propuestas, incorporen el tema de gestión de riesgo; también, que reduzcan la configuración de amenazas y las vulnerabilidades. Y negociar con los actores de emergencia, porque son procesos ligados, pero ambos tienen que ir especializándose. No se trata de uno o de otro.

Dentro de un enfoque de gestión de riesgo, no debemos limitarnos a la parte de prevención. Por eso, no hablé de prevención, mitigación o de atención a la emergencia, sino de reducción de condiciones de riesgo, de transformación de procesos y modelos de desarrollo para que esto nos ayude a cambiar las condiciones de riesgo. El enfoque de la gestión de riesgo, que es la transformación de los procesos, probablemente nos hará incluir acciones de prevención y mitigación; pero, también de acciones de emergencia, las cuales tendrán que cambiar sus formas de intervención dentro de ese proceso. Porque si cruzamos los principios básicos de articulación territorial, coordinación interinstitucional, visión de proceso y de participación comunitaria en el proceso de fortalecimiento de capacidades, veremos que un actor básico es la organización ya existente en la comunidad y que ya no podemos intervenir en la emergencia como lo hacíamos antes: (i) grandes desastres y, (ii) una intervención vertical de carácter militarista (debemos transformar este modelo). Tendrá que ser una intervención respetuosa de la organización comunitaria, de las capacidades (que las potencie); porque después de esa emergencia, se deberá desarrollar un proceso de rehabilitación y de reconstrucción, y en ese proceso queremos que se transformen esas condiciones de riesgo. La emergencia debe darnos las bases organizativas, hacernos sentir y razonar el problema para que la rehabilitación y reconstrucción sean distintas de cómo estábamos acostumbrados a realizarlas.

Pero si intervenimos en la emergencia como tradicionalmente lo hemos hecho: de manera vertical, militarista; contribuimos a que se rompan las relaciones dentro de una comunidad, a que los líderes políticos cambien. Muchas veces se trabaja con el líder político que tiene contacto con el

gobierno o con la institución que llegó para atender la emergencia; sin embargo, este no era el líder comunitario que ya tenía pensado el desarrollo de la comunidad. Cometemos muchos errores en la intervención de la emergencia y esos errores, dentro de un proceso de gestión de riesgo, deben ser corregidos en función de los procesos de transformación en los que trabajamos.

Luis Gamarra



**COMPARTIENDO EXPERIENCIAS FRENTE AL  
FENOMENO DE EL NIÑO**

## Participación ciudadana y mitigación de desastres en Lambayeque

*Dr. Luis Rocca Torres  
Coordinador del Proyecto  
Centro de Estudios Sociales "Solidaridad"*

### **I.-PANORAMA DE DESASTRES**

En los últimos meses, han ocurrido varios sucesos en el mundo que nos deben hacer reflexionar sobre el papel de las sociedades, los hombres y mujeres, ante los desastres. En Europa -principalmente en Francia-, se produjo una ola de calor y se calcula que hubo 3 000 muertos directa o indirectamente; en Canadá y Estados Unidos hubo un serio problema al suspenderse la distribución de la energía eléctrica, lo cual afectó a 50 millones de personas; por otro lado, en varios países del Medio Oriente se producen hambrunas entre los desplazados como consecuencia de la guerra, y lo mismo ha ocurrido en Liberia (África) recientemente. También, nos ha llegado noticias de incendios forestales en algunos países del planeta. Hace pocos días, apareció la tormenta tropical Erika, que afectó a 1 500 personas en México y parte de Estados Unidos.

En el Perú, existen diversos tipos de desastres. Recientemente hubo una ola de frío en el sur andino. En Lima, en Barrios Altos, hubo derrumbes de viviendas; también en el cerro El Agustino ha habido derrumbes de casas. En varios distritos de Cajamarca, existe preocupación en algunos sectores por afloración de aguas subterráneas y deslizamientos. En otras zonas del país, la población está preocupada por las consecuencias que pudieran generar los asentamientos mineros en cuanto a contaminación ambiental. En la costa norte del Perú, existen inquietudes por las oscilaciones climáticas. Hay fases de abundancia de agua (FEN) y fases de sequía.

Frente a todos estos hechos, cabe reflexionar sobre la percepción y actitud de los seres humanos ante los desastres.

### **II.-TESIS EQUIVOCADAS ANTE LOS DESASTRES**

A continuación, plantearemos algunas proposiciones que consideramos erróneas frente a los desastres.

1. Considerar de manera unilateral que los factores naturales son las causas de los desastres. Estudios contemporáneos demuestran que es importante evaluar las condiciones sociales de la población vulnerable. Debemos tomar en cuenta que generalmente los más pobres son los más afectados durante los desastres. La sociedad tiene que coexistir, convivir con la ocurrencia cíclica e irregular de El Niño.
2. Privilegiar la labor de los técnicos de las metrópolis en la mitigación de desastres, dejando de lado los conocimientos de la población local. Hay nuevos especialistas contemporáneos que rescatan la importancia de considerar la sabiduría popular, las tradiciones locales y los conocimientos de los ancianos en las estrategias de supervivencia y mitigación de desastres. Debemos tomar en cuenta que en Lambayeque existen zonas diferenciadas y en cada poblado, los impactos de los desastres tienen características particulares.
3. Considerar las visiones cortoplacistas de los desastres y sus causas. Por el contrario, hay que desarrollar una concepción de larga duración, con una mirada histórica para poder detectar los ciclos y recurrencia de los desastres. En nuestros países, es común actuar y lanzar operaciones de ayuda sólo durante los desastres y en las fases de emergencia. Ahora, se considera indispensable actuar con anticipación, promover una cultura de la prevención y mitigación de catástrofes; y desarrollar alternativas de mediano y largo plazo.
4. Es común que durante los desastres los gobiernos y partidos politicen las acciones, convirtiendo la mitigación de los desastres en acciones de protagonismo político conducidas verticalmente por autoridades civiles, militares y policiales con un mando autoritario. Ahora, consideramos fundamental, durante las fases de emergencia, la participación democrática y pluralista de la población local, y el accionar de los damnificados de manera consensual en la solución de los problemas. En este caso, el centralismo debe dar paso al protagonismo de las regiones, desarrollando sus capacidades y potencialidades.
5. Considerar la fase posterior a El Niño, como una fase temporal de reparaciones, de rehabilitación de zonas y de hechos puntuales. En síntesis la falla es considerar que solamente hay que reparar los daños. Por el contrario, hay nuevas ideas que consideran la reconstrucción como parte del desarrollo sostenible de la cuenca, subregión o región.

6. En el norte del Perú, no considerar las sequías como fases críticas que requieren un tratamiento especial. Tradicionalmente, se ha enfatizado en políticas ante el FEN, pero se ha descuidado sensiblemente el problema de las sequías. Nuestros estudios demuestran que en el norte del Perú hay variabilidad climática y se transita de fases de abundancia de agua a las de sequía y escasez de ésta en zonas vulnerables de la región. En tiempos de sequía, se producen hambrunas, desplazamientos humanos, epidemias y, como consecuencia, mortandad, la cual no aparece en las estadísticas oficiales.
7. Durante los estudios de los impactos de cada FEN, se tiende a enfatizar en los impactos negativos y no en los impactos positivos. Esto significa que debemos aprender a convivir con la naturaleza, reducir los riesgos, mitigar los impactos negativos, pero a la vez aprovechar los aspectos positivos de cada fase de abundancia de agua, que permite ampliación de pastos, por ejemplo. Debemos estar preparados para sembrar aquellas plantas que son resistentes, ya sea a las fuertes lluvias o a cada ola de calor. Durante las fases posteriores al FEN, se puede reforestar zonas áridas y desérticas, favorecer los bosques secos y mejorar la alimentación con la producción pesquera (caso lago La Niña).

### **III.-DESASTRES EN EL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE**

Los desastres en el departamento de Lambayeque son frecuentes por su creciente vulnerabilidad y la imprevisión humana. Desde 1891 hasta el 2003, hemos registrado ocho fases de abundancia de agua, debido a lluvias torrenciales durante las ocurrencias del FEN. En ese período, se han producido sequías en 16 oportunidades. En algunos casos las fases duraron un año y en otros, tres o cuatro años.

En el año 1998, durante el FEN, el departamento de Lambayeque presentó el mayor número de damnificados de todo el país: 141 398 personas afectadas. Los daños fueron: 36 173 viviendas ; 14 140 Has. de cultivos perjudicadas; 74 poblados aislados temporalmente; 6 vías principales interrumpidas; 9 puentes dañados; 9 torres de energía eléctrica afectadas; 310 locales escolares dañados, 67 locales de salud afectados, 58 muertos y 882 heridos. Además, se registraron epidemias mortales.

#### **IV.-EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El Centro de Estudios Sociales Solidaridad realizó investigaciones sobre experiencias de participación local frente a desastres durante las ocurrencias de El Niño, en Lambayeque, durante el siglo XX, y llegó a importantes conclusiones:

1. Durante el FEN de 1925, se registró una elevada intervención de los lambayecanos en actividades solidarias y voluntarias de defensa de ciudades, barrios, pueblos y espacios rurales. También, se registró mayor grado de cohesión, concertación y autonomía regional relativa en la toma de decisiones concretas en la fase de emergencia. Los ingenieros de aquel entonces, conjuntamente con los pobladores de la región, asumieron el liderazgo de las tareas de defensa. La autoprotección de la ciudad de Lambayeque fue un ejemplo de participación ciudadana en 1925. Hay que tomar en cuenta que en esa época, el Estado era débil y el sistema de comunicaciones también presentaba debilidades. Diríamos que hubo mayor autonomía regional en la defensa de los pueblos, mayor participación espontánea y voluntaria, mayor nivel de identidad cultural y disposición a cooperar.

2. En 1983, durante el FEN, la participación ciudadana en actividades asociativas y voluntarias para encarar las tareas de defensa fue mucho menor. En las ciudades, la preocupación principal de la mayoría fue la defensa de la familia nuclear y la propiedad individual. En algunas ciudades, hubo conflictos políticos y tensiones entre los Concejos Distritales, las autoridades de la Corporación Departamental de Desarrollo y Defensa Civil. Algunos poblados hicieron movilizaciones de protesta y reclamos para obtener apoyo (caso de Eten). Sectores sociales se sentían marginados y excluidos y marcharon hacia la Plaza de Armas de la capital denunciando la ineficacia de Defensa Civil y la marginación generada por las autoridades prefecturales.

La autonomía en la participación local para mitigar desastres solamente se registró en algunas comunidades campesinas.

3. Durante el FEN de 1998, hubo pérdida notoria de coordinación entre la sociedad civil y el Estado. Debemos recordar que estábamos ante un régimen autoritario.

Hay que considerar que durante la fase preventiva, se había logrado cierto nivel de consenso entre entidades privadas, ONG, organizaciones sociales y las instituciones estatales locales; en cambio, a partir de la fase de emergencia -iniciada el 14 de febrero-, se resquebrajó la unidad. El Estado y el gobierno central actuaron de manera centralista y vertical en la toma de decisiones durante la fase de emergencia. Ante el protagonismo y concentración de las decisiones por parte de las principales autoridades políticas del país, ocurrió que los funcionarios estatales locales tuvieron una actitud subordinada y secundaria.

En 1998, no se registró el nivel de protesta de instituciones civiles y de la población que hubo en 1983. Al parecer, durante el último FEN muy fuerte, hubo cierto reflujo institucional y repliegue de las asociaciones frente al centralismo. Los factores explicativos de la pasividad serían, de un lado, la debilidad de instituciones tradicionales y de otro, el extendido asistencialismo y paternalismo que se registró en la fase de emergencia y posterior a El Niño, con el reparto masivo de alimentos a la población. Otros factores serían elementos inconscientes como el fatalismo y que el futuro depende de factores sobrenaturales. Es decir, estamos ante factores relacionados con la mentalidad de algunos sectores de la población tal como lo demuestran algunas encuestas.

Un aspecto positivo fue que en las zonas rurales, los sectores que trabajaron con espíritu solidario fueron algunas comunidades alto andinas de Salas, Kañaris, Inkawasi, que conservan tradiciones de mingas o trabajos colectivos. Algunas autoridades estatales, para lograr la participación de la población de determinadas zonas rurales, procedieron a realizar un canje de mano de obra por alimentos.

#### **V.- EL CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES SOLIDARIDAD Y EL SURGIMIENTO DE UN PROCESO ALTERNATIVO PARA MITIGAR DESASTRES EN LAMBAYEQUE**

Un proceso alternativo empezó a registrarse en Lambayeque en el año 1998, con la labor desplegada por el CES Solidaridad de Chiclayo y otras instituciones sociales.

El CES Solidaridad empezó a desarrollar una importante experiencia desde el interior de la sociedad civil para canalizar la participación de la población local frente a la fase de emergencia. Sus actividades principales fueron:

- a) Se realizó en 1998 una campaña de información con 17 boletines y artículos de manera regular en el diario La Industria de Chiclayo; además, se dio una amplia cobertura informativa a través de los noticieros radiales. El objetivo era proporcionar información real y objetiva de lo que estaba sucediendo en el departamento sin caer en el alarmismo ni en la minimización de riesgos. El fin era que la población estuviera adecuadamente informada.
- b) Se diseñó un mapa de riesgos de Lambayeque, en el que se estableció 20 zonas críticas o de alta vulnerabilidad, en base a informes recogidos directamente de la población.
- c) Se estableció un sistema de monitoreo en base a coordinaciones con voluntarios y representantes de instituciones civiles del departamento de Lambayeque.
- d) Se impulsó en la provincia de Lambayeque, en coordinación con diversas instituciones de la sociedad civil, acciones solidarias y concertadas de salud, saneamiento ambiental, refugios temporales y reforestación. La idea principal era salvar vidas.
- e) Se promovió la concertación de instituciones civiles a nivel departamental empezando con reuniones regulares de ONG.
- f) El nivel más alto de concertación de las instituciones de la sociedad civil se logró cuando la Pontificia Universidad Católica del Perú y el CES Solidaridad organizaron el Seminario "Reconstrucción y Desarrollo Post Niño - Lambayeque" en octubre de 1998, que contó con la participación de 130 dirigentes de instituciones sociales de diverso tipo.

#### **VI.-LAS PROPUESTAS DE LAS INSTITUCIONES SOCIALES EN 1998**

Los talleres participativos realizados durante el seminario organizado por PUCP-CES Solidaridad en 1998 dieron como resultado los siguientes lineamientos:

- 1) Elaborar planes de mediano y largo plazo de desarrollo y reconstrucción.
- 2) La reconstrucción debe significar un reordenamiento urbano y rural. Armonizar la vida en la ciudad y el campo, y en los diversos ecosistemas de cada cuenca.

- 3) Realizar obras duraderas y seguras (Recordar la caída del puente Bailey, en Sipán y el carácter temporal del puente de Reque y otros). Por ejemplo: (i) establecer sistemas de drenaje pluvial en zonas urbanas y (ii) darle mayor protección a las viviendas, especialmente consolidando las bases de las paredes.
- 4) Desarrollar una campaña de organización. Fortalecer las instituciones y el tejido social. Construir redes sociales para mitigar desastres. Potenciar capacidades humanas y productivas en armonía con el medio ambiente.
- 5) Construir un centro de información sobre los cambios medio ambientales. Establecer un centro de monitoreo para conocer la variabilidad climática según zonas de vida y hacer seguimiento de la situación de las 20 zonas de riesgo.
- 6) Desarrollar la educación de la población en torno a la conservación del medio ambiente, promover el desarrollo sostenible y prevenir desastres. Impulsar las defensas ribereñas a fin de evitar desborde de los ríos. Reforzar la infraestructura de riego. Darle mayor amplitud a la reforestación para reducir riesgos de sequía.
- 7) Enfatizar en el rol fundamental de los gobiernos locales (municipalidades) para convocar a la población en las tareas de reconstrucción. Reafirmar la escala de valores planteando la defensa de la vida, la dignidad humana y el medio ambiente.
- 8) Promover la necesidad de crear una Mesa de Concertación abierta, para encarar los retos del futuro. Entender la participación social y la concertación como un proceso permanente en donde tienen un rol protagónico las organizaciones sociales y los municipios.

#### **VII.-TRABAS AL FINALIZAR EL SIGLO XX**

Las propuestas de iniciativa local del año 1998 quedaron temporalmente truncas por varias razones. Las trabas surgieron en la década pasada, por los siguientes factores:

- a) Centralismo y autoritarismo estatal que bloquearon las iniciativas de la población.

- b) Debilidad del tejido social y fragilidad de las instituciones. Fragmentación y dispersión de los actores sociales.
- c) Faltó mayor coordinación interdistrital y al interior de cada distrito, democratizar la relación entre las dirigencias institucionales y los asociados de base.
- d) Carencia de recursos económicos.

Pese a las dificultades mencionadas se realizaron varias experiencias de concertación en las que tuvo un nivel de participación el CES Solidaridad en los distritos de Salas, Túcume, Illimo, Pacora y Mochumí. Ellas estuvieron motivadas hacia la elaboración de una propuesta de reconstrucción y desarrollo distrital.

### **VIII.-NUEVAS INICIATIVAS: EL CES SOLIDARIDAD APLICA EL PLAN PILOTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MITIGACIÓN DE DESASTRES**

Los avances que promovieron diversas instituciones para la prevención de desastres no quedaron en el vacío. Uno de los grandes problemas existentes en el país es que se hacen propuestas cortoplacistas o se realizan obras que luego se interrumpen. Ejemplos tenemos en aquellos puentes reparados en Lambayeque, considerados provisionales y, ahora, son "finales", y nadie lo discute. Lo provisional se transforma en permanente y las tragedias muy fácilmente pasan al olvido. Es necesario recuperar y conservar la memoria histórica en todos los campos, especialmente en aquellos relacionados a las tragedias humanas, sociales y a los desastres surgidos por la imprevisión.

A partir del año 2000, se produjo un proceso de transición democrática en el país, que generó condiciones políticas y sociales para dar cauce a las iniciativas emergidas en 1998 y que quedaron truncas.

#### **Nuevo contexto. Transición democrática**

Diversos cambios generaron un nuevo contexto positivo para abrir una nueva fase en la política de prevención de desastres:

- 1) Se dan en el país elecciones democráticas.
- 2) Se producen elecciones regionales y se eligen nuevas autoridades.

- 3) Se realizan elecciones municipales. Empieza a reforzarse el rol de los gobiernos regionales.
- 4) Surgen las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza.
- 5) Surgen nuevas organizaciones ecologistas locales.
- 6) Algunos científicos anunciaron que en el verano del 2002, se podría registrar un FEN moderado.

En este nuevo contexto, el CES Solidaridad se propuso dar continuidad a su política de prevención de desastres teniendo como base el protagonismo de la población organizada y participa en el concurso Siembra Democracia, con el proyecto "Plan Piloto. Participación Ciudadana para Mitigar Desastres en Cinco Distritos de Lambayeque (Jayanca, Pacora, Illimo, Túcume y Mórrope)", elaborado en enero del 2002. Este proyecto fue uno de los ganadores del concurso mencionado. Se desarrolla desde junio del 2002 hasta la fecha.

De esta manera, se daba continuidad a una línea de trabajo institucional basada, principalmente, en la participación ciudadana para prevenir desastres. Con este proyecto se trataba de superar las trabas que se registraron a fines de la década pasada y encauzar las iniciativas de las poblaciones de base.

El problema principal que se buscaba superar era la falta de mecanismos democráticos para canalizar las iniciativas y participación de los ciudadanos con el fin de minimizar los riesgos.

#### **El objetivo del proyecto**

El objetivo general del proyecto fue: "Cinco gobiernos locales de la provincia de Lambayeque con la participación democrática de la población concertarán esfuerzos de planificación, capacitación, organización y ejecución de acciones comunitarias para la reducción de su vulnerabilidad ante la variabilidad climática, y lograr mitigar desastres recurrentes como las frecuentes sequías y la presencia cíclica e irregular de El Niño". Este objetivo es sustancial para alcanzar el desarrollo sostenible en dichos espacios.

### **Líneas de acción del Proyecto**

La metodología de trabajo consideraba los siguientes criterios:

1. Planificación concertada.
2. Realizar dos líneas o acciones comunitarias de mitigación de desastres:
  - a) Campaña de reforestación con la participación del gobierno local, la comunidad educativa y poblados rurales.
  - b) Promover defensas ribereñas con carácter defensivo para evitar inundaciones y desbordes de los ríos.
- 3.- Partir de las experiencias e iniciativas de la población.
- 4.-Desarrollar las capacidades de la población a través de amplia información y capacitación.
- 5.-Organización democrática del Comité de Gestión de Riesgo y red de mitigación de desastres a nivel urbano-rural.

### **IX.- CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS**

A la luz de las reflexiones anteriores y de los resultados del plan piloto de participación ciudadana para mitigar desastres en cinco distritos del valle La Leche, es posible trazar algunas perspectivas.

1. Si partimos de la constatación que el departamento de Lambayeque es uno de los más vulnerables del país y susceptible a futuros desastres (durante las fases de FEN y de sequías), se hace imprescindible extraer lecciones de las experiencias. Se requiere integrar a las políticas de desarrollo sostenible regional, una política concertada de prevención de desastres.
2. La política de prevención de desastres requiere la creación de comités distritales de gestión del riesgo, pero también comités interdistritales y un Comité Regional de Manejo de Riesgos, con una mirada más amplia que otras instituciones. Es necesario establecer mecanismos de participación democrática de la población en las zonas vulnerables. La mayor debilidad se encuentra al interior de los distritos por la debilidad del tejido social, la inestabilidad de las instituciones y las dificultades de

concertación. Es necesario superar estas dificultades para encarar los retos futuros para desarrollar una adecuada gestión de riesgo en los distritos del departamento de Lambayeque.

3. Debemos recordar que las veinte zonas vulnerables del departamento de Lambayeque, señaladas en 1998, continúan con su fragilidad creciente. En líneas generales, el Plan de Rehabilitación de aquel entonces no superó los problemas centrales. La red vial puede colapsar nuevamente. Pueden rebrotar las epidemias. La misma ciudad de Chiclayo tiene zonas altamente vulnerables.
4. Se requiere permanencia y continuidad en la política de prevención de desastres. Por ejemplo, el Plan Piloto de Participación Ciudadana y Mitigación de Desastres en cinco distritos de la Provincia de Lambayeque tiene que ingresar a una segunda etapa de masificación y llegar a los caseríos más alejados, a los centros poblados rurales más pequeños, a las nuevas promociones juveniles. A ellos les corresponde el desafío futuro de prepararse ante los retos de la variabilidad climática.
5. Las experiencias del CES Solidaridad de canalizar las iniciativas de las instituciones sociales de 1998 y luego, los resultados favorables del Plan Piloto en los cinco distritos del Valle La Leche, nos abren horizontes. Es posible replicar las experiencias en otras zonas vulnerables del departamento de Lambayeque, también en otras zonas del gran norte del Perú y en todos aquellos lugares en donde emergen amenazas de desastres. La idea principal es que debemos recoger las iniciativas de la población, canalizar sus potencialidades y desarrollar sus capacidades. Las poblaciones locales de las zonas vulnerables deben ser los protagonistas principales en la política de prevención de desastres. Hay que remarcar que los más afectados residen, generalmente, en zonas rurales y suburbanas pobres.
6. Debido a la alta vulnerabilidad del departamento de Lambayeque, no es posible pensar que podemos resolver estos problemas de manera aislada. De hecho, se requiere la participación del gobierno regional; del apoyo del gobierno central, del Estado y de las fuentes de cooperación internacional. Ya en 1998, quedó sumamente claro en el Seminario "Reconstrucción y Desarrollo Post Niño en Lambayeque", la alta disposición de las fuentes cooperantes internacionales para canalizar proyectos de mitigación de desastres. Era una época de

grandes dificultades. En ese evento trascendió la importancia de la participación de las instituciones sociales de base en la mitigación de desastres. También quedó claro que se requería desplegar una política de amplia concertación para lograr proyectos viables. Es responsabilidad de los propios seres humanos evitar nuevos desastres y aprender a convivir con la naturaleza. Debemos evitar que la gran mayoría de pobres sean los más afectados en cada desastre.

## Plan Piloto de Participación Ciudadana y Mitigación de Desastres en Cinco Distritos de Lambayeque

*Socióloga Wendy Paredes Castañeda*  
*Capacitadora*  
*Centro de Estudios Sociales "Solidaridad"*

Esta tarde quiero compartir con ustedes la experiencia que hemos desarrollado a través de la ejecución del Plan Piloto de Mitigación de Desastres en cinco distritos del Valle la Leche, en el departamento de Lambayeque. Estos distritos han sido: Jayanca, Pacora, Illimo, Túcume y Mórrope.

El Plan Piloto tiene como antecedente la experiencia que ha desarrollado el CES Solidaridad hace más de 20 años, atendiendo a sus espacios de acción en momentos de desastres. En el transcurrir de este tiempo, llegamos a la conclusión de que para continuar promoviendo el desarrollo, debíamos incorporar dentro de nuestro trabajo el enfoque de prevención de desastres, con la finalidad de garantizar un desarrollo sostenible, en el cual los avances no sean truncados por los efectos de los desastres naturales.

Es sabido que en los anteriores fenómenos, vale decir El Niño de 1983 y 1998, la atención ha sido básicamente en el momento de la emergencia, resaltando un enfoque vertical por parte del Estado, dejando de lado los saberes, conocimientos e iniciativas de la población en riesgo. Es así, que surge la iniciativa de plantear un proyecto piloto, donde el objeto del accionar sea movilizar y organizar a la población para mitigar el desastre del FEN y las sequías, bajo el liderazgo de sus municipios.

### **Plan de acción del proyecto**

El Plan Piloto tuvo los siguientes ejes de intervención: (i) organización, (ii) concertación, (iii) mitigación ambiental, (iv) capacitación, y (v) información.

El trabajo se desarrolló en tres niveles: (i) comunal, (ii) distrital, y (iii) interdistrital, pues consideramos que al combinar estas tres instancias de participación, se lograrían mejores resultados en el proceso. De esta manera, se incorporaron las diferentes autoridades locales y comunales, así como los representantes de las instituciones y las organizaciones de

base. En el primer nivel, el trabajo de promoción se centró en la población residente en zonas de riesgos del área urbana y rural (primer nivel). El nivel distrital lo hemos desarrollado con las autoridades que forman parte del Comité de Defensa Civil del distrito. Y en el nivel interdistrital, que se fue dando en el transcurso del proyecto, la línea de acción principal fue la concertación entre los gobiernos locales de los cinco distritos vulnerables, lo que constituyó uno de los principales logros del proyecto.

El trabajo en esta zona, considerada vulnerable ante las inundaciones provocadas por El Niño, se desarrolló teniendo en cuenta algunas etapas importantes. Se comenzó por sensibilizar y organizar a la población en riesgo conjuntamente con sus autoridades comunales y locales. Luego se pasó a la etapa de evaluación del escenario de riesgo, donde se identificó y diagnosticó los peligros existentes, vulnerabilidades y riesgos. En esta etapa la población descubrió y reconoció que las vulnerabilidades no solo son físicas, sino también sociales e ideológicas.

En este proceso de evaluación, nos dimos cuenta de que existían muchas amenazas comunes en los cinco distritos. Una de las más fuertes, la causante de que estos distritos se unieran y formasen la Asociación de Municipalidades del Valle La Leche, AMUVALL, fue la amenaza a inundaciones. A partir de este hecho, seis gobiernos locales (el distrito de Mochumí también se integró al proceso de mitigación de desastres, por su ubicación y niveles de vulnerabilidad), deciden hacer frente a los desastres de manera conjunta y concertada. Actualmente, los seis municipios están conectándose con algunas instituciones a nivel nacional e internacional para que puedan enfrentar el problema de los desastres y el desarrollo de sus espacios.

### **Resultados alcanzados**

El Plan Piloto ha tenido una duración de 14 meses, y hasta la fecha hemos evidenciado resultados muy importantes:

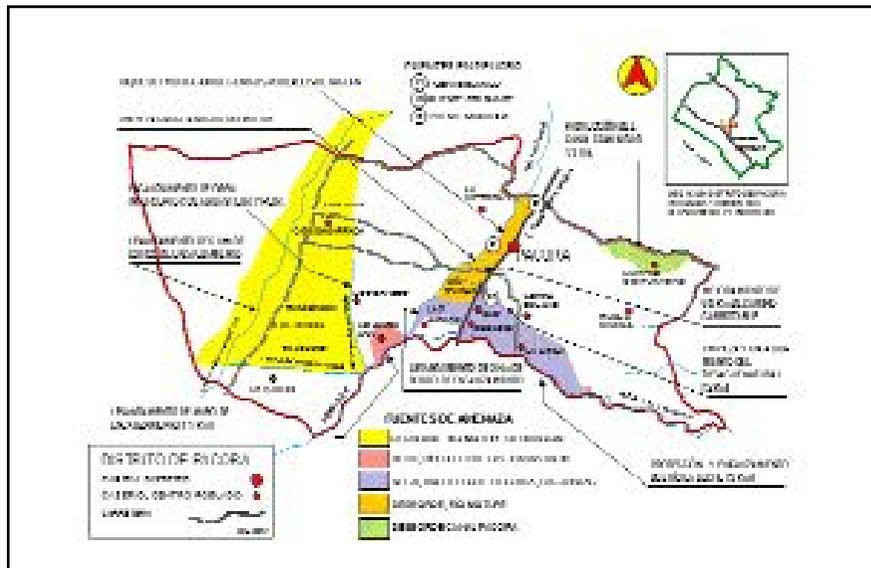
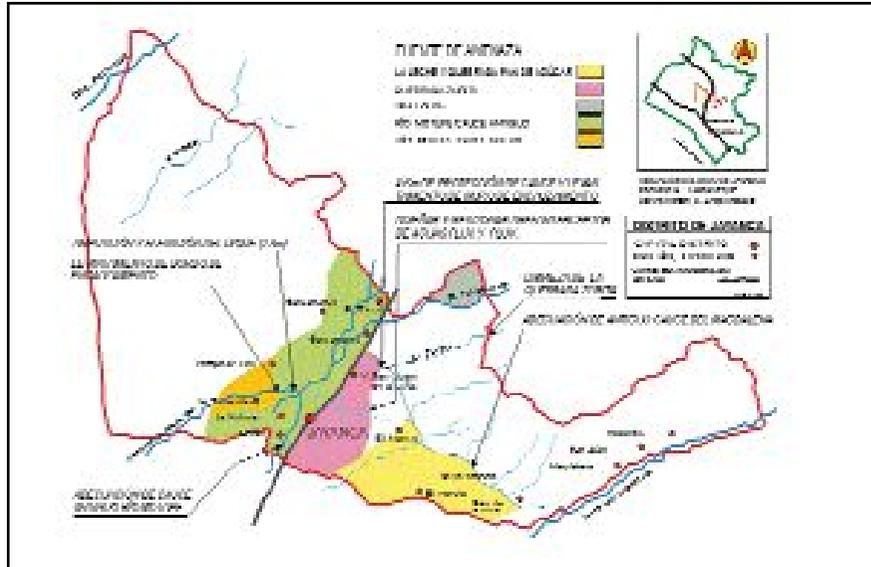
1. Cada distrito vulnerable cuenta con un Comité de Gestión de Riesgo con su respectivo plan de acción, el cual en este último verano



(2003) ha sido aplicado. Se ha reducido así la vulnerabilidad en dichos espacios.

2. A través de la campaña de difusión (utilizando la radio, boletines, folletos) ahora la población cuenta con mayores conocimientos sobre mitigación de desastres, protección del medio ambiente, derechos democráticos y cambios climáticos. Se ha creado un sistema de información. Los talleres de capacitación han permitido desarrollar una cultura de prevención de desastres.
3. Cada distrito cuenta con un mapa de riesgo local y, además, se ha elaborado un mapa de riesgo interdistrital. Se ha realizado una evaluación de peligros, vulnerabilidades y riesgos. La propia población ha elaborado diagnósticos locales con una metodología participativa. Existe un inventario de las experiencias durante los desastres y estrategias de sobrevivencia. Se ha elaborado un registro de iniciativas locales.
4. Se han registrado mejoras en la capacidad organizativa de las instituciones sociales. Como ya se ha mencionado, los alcaldes de seis distritos se unieron para formar la Asociación de Municipalidades del Valle La Leche. Hay avances de concertación con la población organizada. Esto es indispensable en la gestión del riesgo.
5. La comunidad educativa trabaja coordinadamente con los gobiernos locales un programa amplio de reforestación a través de comités ecológicos.
6. Ha surgido una nueva visión en la zona, debido a que los líderes locales tienen interés en el desarrollo integral de su distrito y del valle. Formulan la idea del desarrollo sostenible integrando la línea de trabajo de prevención de desastres.

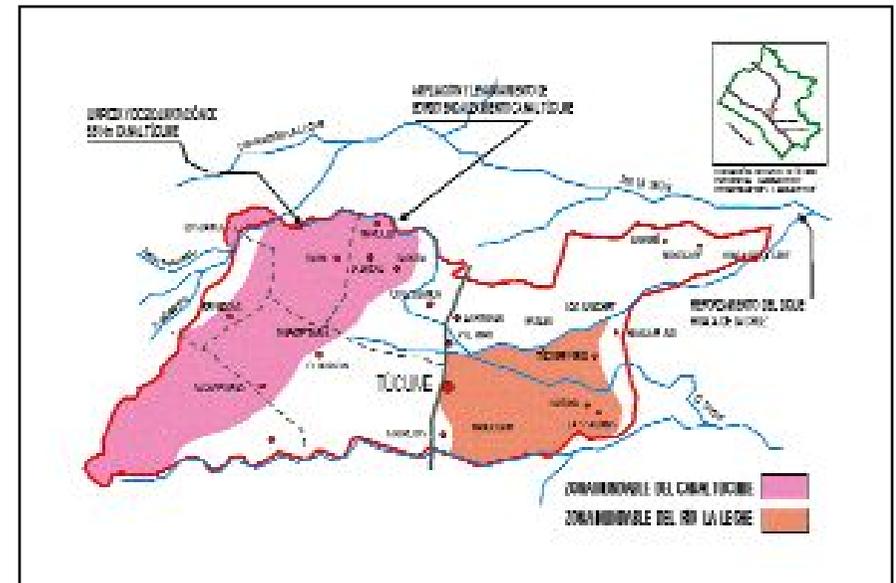
En este proceso, hemos tenido una experiencia valiosa, pues es la primera vez que esta población tomaba conciencia de que los desastres eran peligros que podían controlarse. Es cierto: no podemos evitar su ocurrencia, pero sí podemos reducir nuestras vulnerabilidades a partir de la organización, capacitación y desarrollo de acciones concertadas, contando con la participación de todos los actores locales.



Los sectores más pobres fueron los más interesados en la búsqueda de la solución del problema. Se debe considerar que en el primer semestre del año 2002, se anunció la presencia de un nuevo FEN, lo cual generó inquietud y preocupación en los sectores sociales mencionados. Por esta razón,

mostraron mayor interés en la realización de medidas preventivas. Aunque luego el FEN fue considerado débil, resultó una decisiva palanca motivadora.

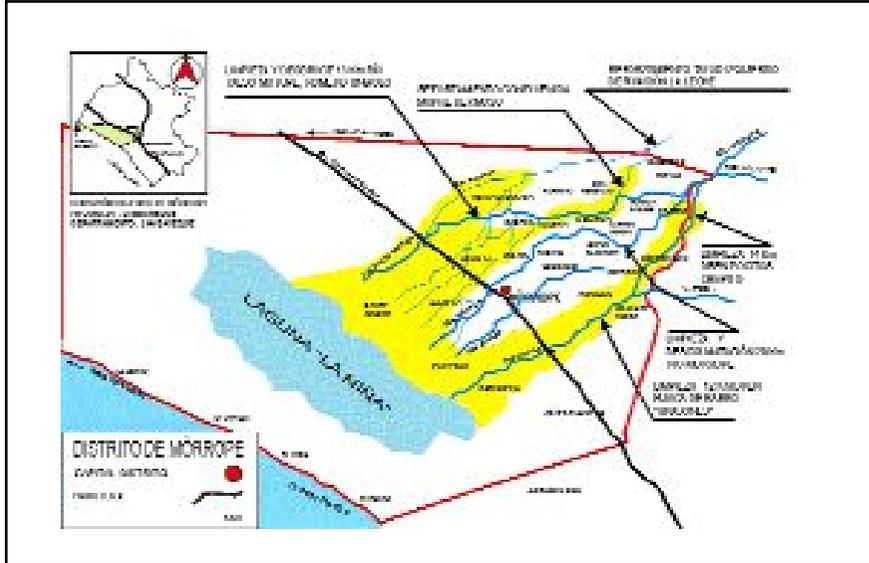
El hecho de haber sido la población partícipe del diagnóstico de riesgos de sus espacios, ha contribuido a que se sienta comprometida con una pronta solución del problema. A diferencia de años anteriores, que se atendía la emergencia de forma dispersa, se dio la oportunidad de trabajar coordinadamente entre las diferentes instancias.



En otras palabras, podemos decir que con esta experiencia se fortaleció la democracia a partir de la participación ciudadana en la gestión del riesgo, se han creado nuevos espacios de concertación, se han reducido los niveles de vulnerabilidad social y organizativa. La población de cada distrito conoce, ahora, cuál es su situación de riesgo a nivel urbano y rural, y emprende acciones comunitarias. Además, se ha mejorado los conocimientos y el nivel de información de los ciudadanos sobre la mitigación de desastres y han surgido nuevas iniciativas de desarrollo sostenible, integrando la línea de mitigación de desastres.

Para esta experiencia, un medio eficaz resultó ser la producción de programas radiales y boletines informativos, ya que se convirtieron en un espacio activo de participación ciudadana, a través de las entrevistas a los pobladores y autoridades, y de trasmisión de importantes testimonios.

El ejercicio de la democracia se desarrolló a través de la participación ciudadana en la toma de decisiones. La valoración del medio ambiente se plasmó en las campañas de reforestación y defensas ribereñas para mitigar desastres. Las enseñanzas sobre mitigación de desastres dieron sus frutos al facilitar que los pobladores ubiquen las zonas vulnerables y propongan obras específicas.



En el proceso de organización, los actores sociales de cada distrito vulnerable se han organizado en brigadas. Hay un registro de empadronamiento, en el cual no sólo se ha empadronado, también se ha hecho una evaluación de las condiciones existentes, en caso de presentarse una emergencia. Cada caserío está coordinando directamente con sus distritos. Por ejemplo, si hubiera una emergencia fuerte, cada distrito tiene la facilidad de avisar sobre sus carencias y necesidades, esto genera una mejor coordinación con INDECI o con otras instituciones que en momentos de emergencia apoyan este trabajo.

También se han promovido acciones comunitarias a través de una amplia campaña de reforestación. Este programa ha sido trabajado con la comunidad educativa, en coordinación con los municipios; por ello, cada distrito tiene su Comité Ecológico con su respectivo plan de trabajo.



Una de las debilidades durante este proceso de intervención se manifestó en el momento de la campaña electoral (octubre y noviembre de 2002), ya que las autoridades en su mayoría centraron sus acciones en la campaña política. Esto perjudicaba las acciones del proyecto. La alternativa ante esta situación fue centrar las acciones en la población de base.

Otro problema fue la débil institucionalidad en los gobiernos locales. Muchas instituciones, como las ONG o el mismo SINADECI, quieren promover en los distritos programas de prevención y establecen sistemas de capacitación, organización e información; pero muchas veces, esas acciones no son útiles, porque los alcaldes o funcionarios están de paso. Por eso, consideramos de gran importancia canalizar las iniciativas de participación de la gente, durante todo el proceso de mitigación de desastres, ya que ellos podrían plantear, a partir de sus propias experiencias y vivencias, importantes alternativas de desarrollo sustentable.

## Experiencia del proyecto Recuperación y prevención ante catástrofes naturales en Piura

Alberto Aquino

Asesor GTZ - Cooperación Alemana al Desarrollo

### 1. Presentación

La experiencia del Proyecto de Ayuda a la Emergencia por El Niño (PAEN), se desarrolla en el departamento de Piura, en el marco del convenio entre el Gobierno Regional de Piura y la Cooperación Alemana para el Desarrollo GTZ. Busca aportar en la aplicación práctica del enfoque de gestión del riesgo para el desarrollo. El PAEN es un proyecto de cooperación bilateral entre el gobierno peruano y el alemán, que inició sus negociaciones desde octubre de 1997.

### 2. Objetivo del Proyecto

“Aprovechar las potencialidades de las subcuencas de los ríos Bigote y La Gallega, que pertenecen a la cuenca del río Piura, considerando el enfoque de gestión del riesgo para el desarrollo”.

Resultados del Proyecto PAEN:

1. La concertación interinstitucional, tanto en el nivel regional como en los niveles provinciales y distritales, a través de espacios de concertación, discusión del enfoque conceptual y herramientas metodológicas para los procesos de planificación del desarrollo.
2. El fortalecimiento organizacional con los gobiernos locales y con las organizaciones de productores.
3. Producción agropecuaria sostenible y oportunidades de mercado.

¿Cómo desde la producción agropecuaria podemos incorporar el enfoque de la gestión de riesgo?

4. Gestión de la cuenca, que trabaja la protección física de la cuenca y el manejo de los recursos naturales.

Estos cuatro componentes los desarrollamos en las dos subcuencas: Bigote y La Gallega. El PAEN se define como un proyecto de desarrollo rural con enfoque estratégico en la gestión del riesgo y el fomento municipal.

### 3. Ámbito de trabajo del proyecto

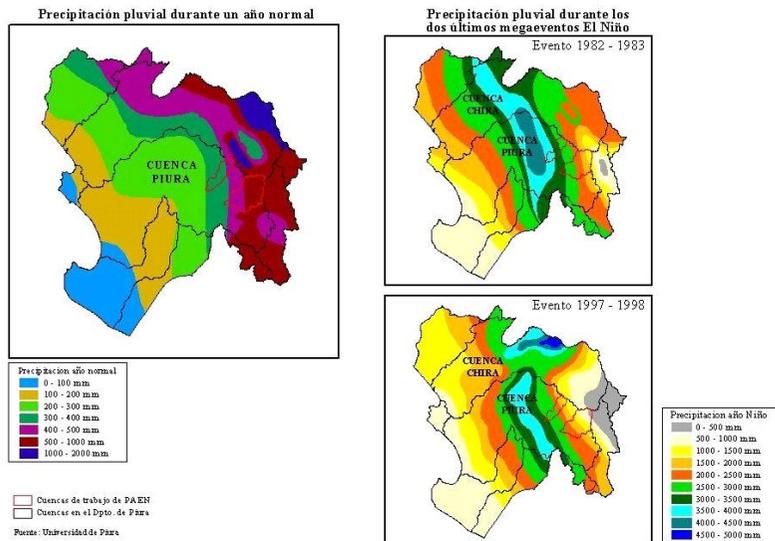
El departamento de Piura cuenta con tres cuencas principales: la del río Piura, la del Huancabamba y la del Catamayo-Chira, con Ecuador. El PAEN trabaja en la cuenca del río Piura y focaliza sus actividades en dos subcuencas: la del río La Gallega y la del río Bigote.

### 4. La relación entre “El ENSO”, la cuenca y Gestión del Riesgo de Desastres

¿Por qué nos concentramos en ese espacio y por qué la necesidad de trabajar el tema de gestión de riesgos?

El proyecto empieza en marzo del año 1998. En el diagnóstico se evaluó: que el volumen de precipitaciones (Figura 1) en un año normal tiene una concentración en la parte alta de 1 000 a 2 000 mm en las zonas de Ayabaca, Huancabamba y la meseta andina (altos de Parihuanas). En los años de El Niño, los volúmenes de precipitación se concentran en la parte media de las cuencas del río Piura (Tambogrande y Chulucanas) y Chira. Durante El Niño 1982-1983, la concentración de precipitaciones se produjo en toda la franja media; en El Niño 1997-1998, la concentración se produjo al sur de la parte media.

## COMPORTAMIENTO DE LA PRECIPITACION PLUVIAL



## 5. Hipótesis

Estas son las hipótesis que nos ayudaron a iniciar el diseño del proyecto:

La primera información que tenemos es que los volúmenes durante un año de El Niño, se concentran 10 veces más de lo normal entre los 500 y 1 500 metros sobre el nivel del mar. Es decir, las inundaciones en la parte baja de la cuenca del río Piura (Catacaos, La Unión y Sechura), donde generalmente se concentra la atención de los proyectos, tenía que trabajarse en la parte media alta y con una visión integral de la cuenca del río Piura.

La segunda información es proporcionada por el Proyecto Especial Chira-Piura, que nos reporta que el 77 por ciento del caudal que pasará por la ciudad de Piura, llegará al Bajo Piura y generará las inundaciones (ya pasó por el punto medio de la cuenca del río Piura en la ciudad de Chulucanas, es decir, 2 800 m/s de caudal pasaron por Chulucanas antes de llegar a la ciudad de Piura)

La conclusión fue que se debía concentrar el trabajo en acciones para responder a la pregunta ¿cómo reducimos los caudales en la parte media-alta de la cuenca del río?, porque la producción del máximo caudal se

genera en la parte media del río Piura y el volumen de precipitación se concentra entre los 500 y 1 500 m.s.n.m.

Planteamos la hipótesis de apoyar la generación de un proceso de desarrollo sostenible y poder tener impacto sobre el fenómeno El Niño. En el caso de la cuenca del río Piura, tenemos que reducir su producción de sedimentos. ¿Por qué?, porque con la producción de sedimentos que tenemos, estamos inundando la parte baja de la cuenca, con menores volúmenes de agua, lo cual se refleja en la caja del río que cada vez es más alta. Si tomamos como alternativa única la construcción de diques, estos tendrían que irse elevando cada año. Si planteamos la solución de la salida al mar, así la construyamos, se llenará de sedimentos, porque éstos se siguen produciendo en la parte media-alta de la cuenca del río.

Es a partir de ese punto que empezamos a trabajar en esas dos subcuencas para generar algunas alternativas tecnológicas de retención de sedimentos y volúmenes de agua aplicando el enfoque de gestión del riesgo. Después se replicarán en las otras ocho subcuencas que componen la cuenca del río Piura.

## 6. Principios de la gestión de riesgo

Los principios para el desarrollo del proyecto PAEN fueron cuatro:

1. Subsidiaridad: respetar los niveles de toma de decisiones y las responsabilidades en los niveles distrital, provincial y regional. Una de las dificultades que tenemos es cómo la información generada en los análisis de riesgo a diferentes niveles, se pueden convertir en toma de decisiones. De lo contrario, nos quedaremos en un buen discurso que no se refleja en acciones concretas.
2. Influir sobre procesos en curso: nuestro interés es influir para mejorar los procesos en curso, llámense los procesos de planificación, producción, defensa civil, etc.
3. Participación de los actores locales: lo que se busca es que los pobladores no sólo asistan a un taller sino que apliquen lo escuchado. Hay que construir con ellos el conocimiento, desde lo que saben y hasta sus prácticas culturales de reducción de vulnerabilidades, las cuales se van perdiendo a lo largo del tiempo. Hay que encontrar la forma de revalorarlas e incorporarlas al trabajo de reducción de riesgos.

4. Apropriación de propuestas: el cuarto principio se refiere a desarrollarlas a través de la construcción colectiva con los actores locales. Lo que se busca es que las propuestas sean validadas y apropiadas para que las puedan aplicar y sean sostenibles en el tiempo.

### **7. Evolución de la gestión del riesgo en el ciclo de un proyecto desde la experiencia del PAEN**

En cada una de las aplicaciones buscamos definir una unidad territorial. En este caso, como proyecto, ya habíamos decidido trabajar en dos subcuencas: La Gallega y Bigote, que pertenecen a la cuenca del río Piura y a la unidad regional de Piura. Por eso, el diseño del proyecto tiene un componente referido al espacio de concertación regional interinstitucional, porque si bien los riesgos ocurren y se evidencian en lo local, sus causas están también fuera de lo local: en lo regional y en lo nacional.

Después hicimos una identificación de los principales actores -porque nos interesaba conocer- de acuerdo con el estado del tejido social y con quién se podía trabajar. Así, podíamos también tener un detalle y dar prioridad sobre los procesos de desarrollo en curso que estaban construyéndose en los espacios territoriales donde se trabajaría.

Con estos elementos, ya se podía iniciar el proceso de análisis de riesgo. Reconociendo los procesos de desarrollo que existían en la unidad territorial analizada y cuáles de ellos estaban construyendo nuevos escenarios de riesgo, porque era en éstos donde debíamos influir. Una vez establecidos los escenarios de riesgo en construcción, pasamos al "análisis de interlocutores", es decir, en cuál de estos actores que participan de este proceso de desarrollo pueden producir un efecto de cambio o un efecto multiplicador sobre propuestas tecnológicas alternativas que, reduzcan los riesgos o contribuyan a no construir nuevos riesgos.

Con los actores seleccionados del proyecto, abordamos el análisis de riesgo del proceso y empezamos toda la implementación de acciones para la reducción de vulnerabilidades dentro de los procesos de desarrollo. Las acciones se orientaron a buscar el punto de equilibrio entre el interés local y la sostenibilidad del desarrollo. El PAEN, al ser un proyecto de desarrollo rural con enfoque estratégico de gestión del riesgo para el desarrollo; buscó influir en los procesos de desarrollo incorporando el enfoque de reducción de riesgos.

En la última fase de diseño del proyecto PAEN, se trabajó todo lo que es el análisis de las cadenas de impacto, para implementar el sistema de monitoreo y evaluación y poder verificar si se está contribuyendo o no a la generación de cambios fundamentales en las unidades territoriales donde trabajamos.

Tratamos de que este ciclo se repita permanentemente cuando: (i) empezamos a trabajar en una nueva unidad territorial, (ii) identificamos un nuevo grupo de actores clave que ayudarían a reducir los factores de vulnerabilidad, (iii) nos piden asistencia a otros espacios que no sean los espacios donde estamos trabajando, y (iv) estamos en un espacio subregional y pasamos a uno distrital o a un caserío. Es decir, el ciclo es válido para aplicar en varios escenarios de planificación y ejecución de proyectos.

En la primera parte del ciclo, trabajamos mucho con el grupo meta: con los actores locales sobre los cuales queremos incorporar el enfoque de reducción de riesgos, porque son actores que están participando, positiva o negativamente, en la construcción del escenario de riesgo. Articulamos todos estos análisis a procesos de planificación municipal, dando prioridad, básicamente, a las inversiones municipales, sistemas de producción y sobre todo a los procesos de concertación interinstitucional, buscando siempre no desligarnos de los procesos existentes. En todas las fases, apoyamos la ejecución de acciones concretas para que no quede sólo en el análisis, sino, para pasar a la acción.

### **8. El ciclo de reducción del riesgo en los procesos de desarrollo local**

**Una pregunta que buscamos responder es: ¿Cómo hacemos la entrada del ciclo de reducción de riesgo dentro de los procesos de desarrollo local?**

1. Reconocer y establecer una prioridad de los riesgos: se trabajó mucho sobre la toma de conciencia de los riesgos que están asociados a las acciones de desarrollo que estamos analizando. Una vez trabajados los procesos de sensibilización, podemos trabajar un análisis para entender cuáles son las causas o los factores de vulnerabilidad que están influyendo en los escenarios de riesgo a los que se ha dado prioridad.
2. Analizar factores de vulnerabilidad y formular alternativas: con los factores de vulnerabilidad identificados, podemos iniciar una discusión

para tener algunas opciones de cómo poder reducir las vulnerabilidades de los escenarios de riesgo y también para establecer una prioridad entre ellas, porque son muchos los problemas y escasos los recursos. Las opciones seleccionadas deben reflejarse en el plan de desarrollo o en el plan de inversión municipal, que son los instrumentos legales.

3. Evaluar los recursos disponibles: con el establecimiento de prioridad de opciones, hacemos una evaluación de los recursos disponibles. Generalmente, trabajamos muchos procesos de concertación a los que denominamos “apalancamiento de recursos” para poder realizar esas inversiones. Para ello, tenemos que evaluar qué actividades o iniciativas son factibles de ejecutar desde el espacio distrital, provincial o regional.
4. Tomar la decisión de reducir la vulnerabilidad: se diseñó estrategias para enfrentar ese escenario de riesgo, reducir esas condiciones de vulnerabilidad y pasar a una aplicación. Con los actores comprometidos, negociamos la aplicación para la reducción de esas vulnerabilidades y pasamos a la toma de decisiones para hacerlo.

Si observamos los proyectos que promueven procesos de desarrollo sostenible, generalmente encontramos que al analizar este ciclo nos quedamos en los dos primeros pasos: pasamos del proceso de sensibilización al de análisis. Tenemos muy buenos mapas de riesgo, de amenaza o de factores de vulnerabilidad, muy bien publicados, pero no son considerados para la toma de decisiones.

***El reto que nos planteamos es: ¿cómo podemos iniciar procesos creativos para influir dentro de los procesos de desarrollo local que permitan reducir los riesgos?***

### **9. Aplicaciones del enfoque de la gestión del riesgo**

Los mapas de riesgo se han elaborado utilizando sistemas de información geográfica, teniendo como insumos principales fotos satelitales que nos han permitido graficar las zonas pintadas de rojo, donde están los riesgos asociados a las dos cuencas en las que trabajamos: Santo Domingo y Bigote; pero necesitábamos responder a la pregunta: ¿cómo llevamos el enfoque de gestión del riesgo a aplicaciones prácticas?

#### 9.1. En los procesos de planificación del desarrollo y en los procesos de priorización de inversiones

Una de las primeras aplicaciones que buscamos es incorporar el análisis de riesgo y el enfoque integral de gestión del riesgo en procesos de planificación de desarrollo en el nivel distrital, en donde se viene trabajando; en los niveles sectoriales, donde se toman muchas decisiones de inversión, y en el nivel regional, donde se generan lineamientos de política regional y se promueven las inversiones de mayor envergadura. Esta es una primera entrada o aplicación.

##### a) Dificultades

En los procesos de planificación del desarrollo, que el PAEN apoyó desde el año 2000, existe todavía alta desarticulación entre el nivel nacional, regional y local. En el nivel regional, algunas veces se deciden inversiones sin respetar el nivel local; de la misma forma, quienes tienen la responsabilidad de decidir inversiones desde el nivel nacional, en la mayoría de los casos, lo hacen sin respetar ni el nivel local ni el regional, ubicando inversiones sobre zonas de riesgo. La ubicación o el grado de exposición de las inversiones es el principal factor de vulnerabilidad que refleja el desconocimiento de la zona con la consecuente pérdida de la inversión.

Otra dificultad, es la desarticulación entre lo sectorial y lo municipal. En el nivel sectorial se evidencia más el modelo centralista con el que toman las decisiones los sectores. En las reuniones donde se discuten las prioridades de inversiones locales, pocas veces participan representantes de los sectores, generando después decisiones desarticuladas entre lo municipal y lo sectorial.

El estilo de gerenciar, de las autoridades políticas, es otra debilidad de estos procesos. Los procesos participativos, a veces, no tienen acogida, porque exigen transparencia en la gestión municipal. Si no existe el compromiso de ser transparentes desde el gobierno local, tendremos dificultades en la implementación de procesos de desarrollo participativos.

También existen dificultades cuando hay diversidad de espacios de concertación y no se tiene claro los roles que van a cumplir. Existen mesas temáticas de concertación, Mesas de lucha contra la pobreza; y ahora el Consejo de Coordinación Local (CCL). Entonces, ¿cómo articular estos espacios de concertación local? o ¿cómo apoyar a que se definan responsabilidades complementarias y claras?

Una herramienta, que actualmente no se utiliza y que será decisiva para incorporar de manera transversal el enfoque de gestión del riesgo para el desarrollo, es el ordenamiento territorial y el trabajo del sistema de gestión de la cuenca del río Piura.

#### b) Lecciones aprendidas

Para los procesos de planificación del desarrollo, consideramos que un primer paso elemental que nos da muchas entradas, es el análisis de riesgo. El análisis de riesgo debe permitir formular alternativas, y es necesario tener claro que no sólo debemos generar alternativas para actuar sobre los riesgos en el presente (reducir riesgos), sino también sobre los riesgos en el futuro (no construir nuevos riesgos). Es decir, que estos procesos de planificación no generen y no configuren nuevos escenarios de riesgo. Muchas veces sólo nos preocupamos en cómo resolvemos los niveles de vulnerabilidad actual, pero pocos nos preguntamos si nuestras decisiones actuales están configurando escenarios futuros.

Los planes básicos de los espacios distritales donde se podría incorporar el enfoque de gestión del riesgo son a) Planes Estratégicos de Desarrollo, b) Planes de Contingencia, y c) Plan de Ordenamiento Territorial. Todos, como herramientas de gestión para poder abordar con condiciones de éxito los procesos de desarrollo local.

Otra de las lecciones aprendidas es que estos procesos de planificación no son exitosos sino los articulamos a inversiones concretas. No nos podemos quedar en la fase de planificación, tenemos que pasar a la de acción, respetando las inversiones priorizadas en los procesos de planificación. Para generar procesos de desarrollo, es importante tener voluntad política, es decir, el alcalde debe estar interesado por tener un grupo humano que trabaje un proceso de desarrollo comprometiéndose en acciones concretas. Se dan buenos resultados cuando los actores locales se involucran en la dirección de los procesos, por lo cual hemos apoyado a formar equipos de facilitadores locales, para que ellos dirijan los procesos. Lo principal es cómo apoyamos o transferimos nuevas capacidades a los actores locales. Así mismo, es prioritario fortalecer los espacios de concertación existentes y no promover procesos y espacios de concertación paralelos.

## 9.2. En los sistemas de producción agropecuaria

Una segunda entrada son los sistemas de producción a través de nuevas tecnologías de infraestructura de riego, nuevas semillas o variedades de pastos. Por ejemplo, en el caso de pastos, se promueven variedades que ayuden a aumentar la cobertura vegetal y, a la vez, sirvan para mejorar la capacidad de absorción de agua de la parte alta.

#### a) Dificultades

En los sistemas de producción, todavía encontramos dificultades propias de la cultura asistencialista. Muchas veces, cuando se desea generar nuevas tecnologías, hay instituciones que regalan los insumos o dan incentivos para realizar protección física de la misma parcela del productor. Una pregunta para la reflexión es: ¿necesitamos incentivos para que los productores realicen la limpieza de los canales de riesgo que utilizarán para sus sistemas de producción? Existe también una débil organización de los productores que no se identifican como actores de su desarrollo.

Cuando mencionamos las escasas tecnologías para aplicar el enfoque de gestión del riesgo, nos referimos a diseños alternativos. Es decir, semillas adaptadas a la variabilidad climática de la zona, trazo de sistemas de riego que reconozcan y resistan las grandes avenidas, etc.

Las inversiones son todavía escasas para promover la producción agropecuaria en las zonas rurales a todo nivel. Por ejemplo, en el año 2001, se eliminó del listado de partidas presupuestarias del presupuesto público para municipalidades el tema de producción agropecuaria, cuando en la región Piura, como en muchas otras del país, la principal actividad económica es la producción agropecuaria.

Otra dificultad es el estilo de gestión de algunas agencias agrarias: en algunos espacios, no se relacionan adecuadamente con los procesos de desarrollo local concertado. Su estilo de gerencia se caracteriza por focalizarse como instancia que genera normatividad, y observa su aplicación no promoviendo procesos de diálogo y concertación para el desarrollo y aplicación de la normatividad.

#### b) Lecciones aprendidas

En los sistemas de producción, partimos de un análisis de sostenibilidad de las propuestas técnico-productivas, de acuerdo con las características socioeconómicas de la unidad familiar, que pueden ser de subsistencia o

con posibilidades de mercado. Se analiza si es sostenible seguir sembrando maíz, algodón, etc.

Otro de los análisis que realizamos es cómo combinar una economía de subsistencia con la reducción de riesgos. ¿Se puede conversar con una familia que está pensando qué comerá el siguiente día y hablar de cuidar la cuenca, reducir la erosión o la inundación? La aplicación práctica del enfoque es generar propuestas que combinen ambos intereses, nuevas tecnologías y que articulen los sistemas de producción con la reducción de vulnerabilidad. Con estos sistemas de producción, también abordamos la reducción de la vulnerabilidad social; es decir, lograr coherencia de acción entre los actores locales y el fortalecimiento de las organizaciones de base, a través de los procesos productivos y de transformación. Para que puedan ser replicables las propuestas, deben ser sencillas y construidas con los actores locales.

También apoyamos el diseño del modelo de infraestructura de riego. El principio de los nuevos diseños, es que son fusibles y flexibles, para que puedan ser utilizados y resistan las grandes avenidas cuando hay fuertes precipitaciones. Así, se busca responder a la pregunta: ¿Cómo adecuamos los diseños de la infraestructura de riego para que no colapse cada vez que hay fuertes precipitaciones?

### 9.3. En la formulación de planes de contingencia

Trabajamos muy de cerca con los Comités de Defensa Civil, tanto con el Comité Regional de Defensa Civil que está bajo la presidencia del gobierno regional; así como, con los diferentes niveles del sistema de Defensa Civil. Ése es un trabajo que tiene como característica principal el fortalecimiento interinstitucional para apoyar la gestión de los diversos Comités de Defensa Civil.

#### a) Dificultades

En los Planes de Contingencia encontramos como dificultad principal el centralismo del Sistema Nacional de Defensa Civil. Los Comités de Defensa Civil, generalmente, están esperando que llegue la orden del nivel nacional o regional, y existe poco posicionamiento para generar sus propios procesos locales. Existe poca capacidad técnica instalada a nivel distrital y provincial para trabajar propuestas como sistemas de información geográficos (cartografía), análisis de riesgo utilizando los sistemas de información geográfica.

Las inversiones en la temática de reducción de riesgos son escasas, solamente recordamos hacer inversiones cuando nos anuncian la llegada

de un periodo lluvioso fuerte, y volvemos a dar prioridad sólo a inversiones de emergencia. Pocas veces, ligamos inversiones de reducción de riesgos a lo que pueden ser inversiones de desarrollo.

#### b) Lecciones aprendidas

Respecto a los Planes de Contingencia, lo que estamos desarrollando es un estilo alternativo para gerenciar los Comités de Defensa Civil y lograr que puedan tener vida orgánica después de la emergencia, porque generalmente los comités se activan para procesos de emergencias y después se desactivan. Para apoyar estos procesos de fortalecimiento de estos comités, hemos generado un módulo de capacitación para formular planes de contingencia y hemos apoyado el diseño de estrategias para implementar planes de contingencia. Se trata de promover, a través de procesos participativos, que los Comités de Defensa Civil tengan vida orgánica permanente. El Plan de Contingencia se convierte en un instrumento de gestión destacando el análisis de riesgo, el análisis de actores y la interrelación sectorial. Otra característica fundamental de la implementación de los planes de contingencia es que sean utilizados como instrumento de toma de decisiones para la inversión municipal o sectorial y, a la vez sirva como instrumentos de negociación para inversiones. En estos procesos, no se debe olvidar promover el trabajo y las responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres.

### 9.4. En la diversificación curricular

También hemos apoyado, aunque muy puntualmente, algunas propuestas de diversificación curricular, incorporando el enfoque de gestión del riesgo para el desarrollo. El trabajo ha consistido en apoyar a un centro educativo de zonas rurales para que los alumnos puedan conocer la temática referida a El Niño; esto se ha realizado aplicando herramientas de diagnóstico rural participativo adaptado para alumnos de primaria; además se ha usado un mapa parlante y de riesgos, se ha revisado la historia de la comunidad asociada a los impactos positivos y negativos de El Niño, y se ha realizado un listado para identificar en cada caso los riesgos, vulnerabilidad, potencialidades y alternativas.

#### a) Dificultades

En la diversificación curricular, hay poca costumbre de trabajar propuestas nuevas, esto ocurre porque los docentes no se sienten compensados por el trabajo que desarrollan. También encontramos resistencia al cambio por parte de los padres de familia, por ejemplo, cuando se realizó la práctica

para elaborar el Mapa de Riesgo de una comunidad y los niños tenían que salir a hacer un recorrido, los padres preguntaban por qué los sacaban a la calle en hora de clase.

Definir la ubicación del 30 por ciento de temática libre para diversificación curricular fue otra dificultad. Se eligió formular aplicaciones en todas las asignaturas y se convirtió el conocimiento del fenómeno El Niño en un tema transversal. Así, dejó de ser un tema de diversificación, pues tiene aplicaciones en análisis de riesgo, conocimiento de las características del fenómeno El Niño en el caso del Perú; también para lógico-matemática, porque se podían hacer ejercicios de cálculo de pérdidas y daños; para ciencia y ambiente, analizando los factores de vulnerabilidad; comunicación integral, encontrando formas novedosas de transmitir los nuevos conocimientos; etc. Se concluyó que como tema transversal se puede incorporar en prácticas desde la realidad local.

#### b) Lecciones aprendidas

En la diversificación curricular, nuestra experiencia nos enseña que si el docente no está motivado para dirigir estos procesos de diversificación curricular, incorporando una temática nueva, como la reducción del riesgo, la diversificación no ocurrirá. Podemos decir también que las metodologías participativas usadas en los procesos de planificación del desarrollo y formulación de propuestas técnico-productivas sí son adaptables a propuestas escolares, y que las capacidades de los niños pueden mejorar, porque son incorporadas de manera lúdica en discusiones sobre su realidad local (conocer zonas de riesgos, identificar zonas seguras de crecimiento urbano, listar factores de vulnerabilidad, etc.). Así mismo los padres de familia se sienten involucrados y se generan nuevos liderazgos entre los niños.

#### 9.5. En los presupuestos participativos

También hemos trabajado, desde el año 2000, en propuestas metodológicas que permitan incorporar criterios de gestión del riesgo dentro de la toma de decisiones. Un criterio fundamental ha sido la localización de las inversiones físicas, porque el grado de exposición ha sido identificado como un factor de vulnerabilidad presente en la mayoría de las acciones de desarrollo. Un factor favorable es que desde el 2003, el gobierno central ha normado como obligatoria, para los gobiernos locales, la elaboración del presupuesto participativo.

#### a) Dificultades

En los presupuestos participativos, la principal dificultad es la inadecuada representatividad de algunas organizaciones. La participación de la población todavía puede mejorar, los procesos participativos no son una práctica en la política regional, local, o nacional. Otro aspecto para las municipalidades es que con la norma dictada este año, debían elaborar presupuestos participativos: muchos dieron prioridad al documento y no al proceso. La premura por presentar un documento fue una característica común en la mayoría de los procesos: se reunía a la población, se solicitaba su opinión; pero no había un seguimiento para verificar si el documento final recogía lo planteado y acordado por los actores sociales. En este caso, necesitamos desarrollar mecanismos de vigilancia ciudadana y control de calidad entre lo que se acuerda y lo que se implementa.

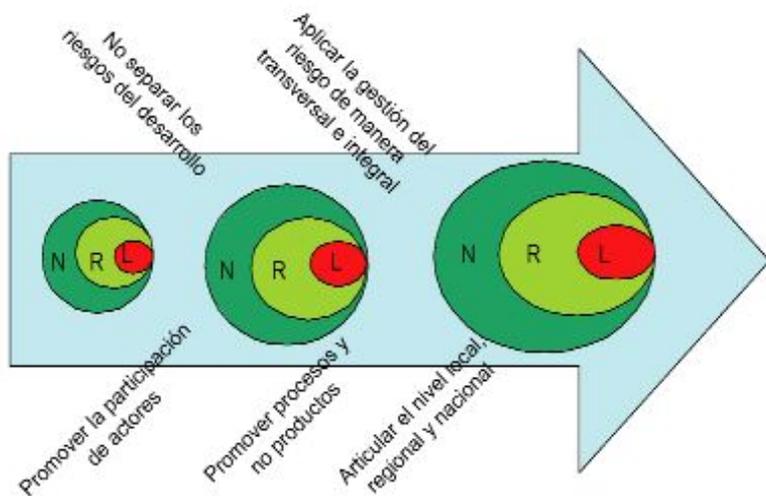
#### b) Lecciones aprendidas

¿Cómo los procesos de formulación de presupuestos participativos recogen prioridades ya planteadas en los Planes Estratégicos de Desarrollo o en los de Contingencia? Con los presupuestos participativos se busca promover el “apalancamiento” de inversiones para que en su conjunto contribuyan al logro de los objetivos planteados en los planes de desarrollo. Si éstos ya han incorporado el enfoque de gestión de riesgo, entonces estamos apoyando el tema de la reducción de vulnerabilidades. La finalidad es que se incorporen criterios de dicha gestión para que sea un enfoque de desarrollo y se incorpore de manera transversal en la gestión municipal.

### 10. Recomendaciones

No separar los riesgos del desarrollo: muchas veces abordamos el tema de gestión de riesgos o tenemos proyectos especializados en la temática de reducción de riesgos que después deseamos incorporar en los complejos procesos de desarrollo. La práctica que recomendamos se basa en trabajar el tema acompañando cada una de las fases de formulación y gestión de los proyectos. Planteamos que la gestión de riesgo es un eje transversal de los procesos de desarrollo. Si lo divorciamos, siempre hablaremos de desastres y de desarrollo.

Otra consecuencia de separar los desastres del desarrollo es formular planes de gestión de riesgo y planes de desarrollo de manera independiente, cuando realizar gestión del riesgo debería significar realización de procesos de desarrollo sostenible. Procesos y no sólo productos, ésta es otra recomendación básica: no concentrarnos sólo en productos, sino en generar procesos o apoyar los procesos en curso que se dan en el contexto del desarrollo sostenible. No nos interesa que el plan esté bien anillado con los mejores mapas, sino cómo comprometemos a los actores locales en su ejecución desde la elaboración.



La gestión del riesgo para el desarrollo es un tema transversal que, perfectamente, puede integrarse en los procesos de desarrollo, buscando concentrar la atención en los riesgos y no en el desastre.

Si bien los riesgos tienen su máxima expresión y manifestación en lo local, no debemos preocuparnos solamente por los niveles locales y regionales, sino también por los niveles nacionales y su articulación, porque donde se toman las decisiones de política es en el nivel nacional; entonces, tenemos que ver cómo influimos en esos procesos.

La participación de los actores locales es clave en procesos de construcción de conocimientos y de alternativas tecnológicas, en procesos de vigilancia ciudadana en los que ésta se apropie del proceso y no sea solamente actor de consulta.

## El Niño en Chimbote - Actuando en Emergencia

*Licenciada Miluska Ordóñez Caldas*  
*Directora Ejecutiva*  
*Instituto NATURA*

### ANTECEDENTES

Chimbote fue considerado en la década del 70 como el primer puerto pesquero del mundo y el más importante del Perú, y su bahía fue llamada la perla del Pacífico. Tiene una muy buena ubicación dentro de la bahía Ferrol, que es un puerto de agua poco profunda. Las instalaciones pesqueras están ubicadas a lo largo de la costa. Las instalaciones del puerto de la bahía Ferrol pueden tener acceso a barcos de tonelaje grande, para proporcionarle abastecimiento a la empresa industrial de acero SIDERPERÚ el segundo sector económico más importante de la ciudad, la cual está ubicada en la parte norte de la bahía.



Chimbote es la ciudad más importante del departamento de Ancash; de acuerdo con el censo nacional de 1993, tenía 268 979 habitantes. La ciudad está organizada en dos sectores separados por el río Lacramarca. El norte de Chimbote está organizado alrededor del núcleo central e histórico de la ciudad y al oeste de la carretera Panamericana. La avenida Víctor Raúl Haya de la Torre (antes Av. José Pardo), construida después del terremoto de 1970, es la calle principal. El sur de Chimbote se ha desarrollado hacia el este de la carretera Panamericana, parte de estas tierras son impropias para el desarrollo de la agricultura, debido a su alto nivel freático.

Desafortunadamente, la extensiva industrialización ha tomado lugar con poca atención al control de la contaminación y, como resultado, Chimbote es una de las ciudades más contaminadas del país.

## **PROBLEMAS URBANO AMBIENTALES**

Chimbote es uno de los escenarios que presenta los mayores problemas ambientales de la zona baja de la cuenca del Santa, como producto de un crecimiento caótico y desordenado, sin planificación urbana y ausente de medidas de protección y manejo adecuado de sus ecosistemas.

Los impactos ambientales en Chimbote no sólo han frenado su tránsito hacia el desarrollo sostenible, sino que han puesto en grave peligro su recurso más valioso: sus habitantes, quienes en diferentes momentos han enfrentado serios problemas de salud derivados de la falta de saneamiento ambiental, tal como ocurrió en 1991 con la epidemia el cólera y en el 97 con la presencia del fenómeno El Niño.

### **1. Agua**

La bahía El Ferrol se constituye en el sistema natural más afectado por la actividad antrópica, ya que es el receptor final de efluentes de la industria pesquera y siderúrgica, y de desechos municipales; todos, vertidos que reciben poco o ningún tratamiento antes de ser evacuados al mar. Esto ha originado que las aguas pierdan su calidad en términos de transparencia, color, olor, salinidad, etc., producto de las constantes descargas de materia orgánica que al degradarse disminuyen la cantidad de oxígeno disuelto en el mar ocasionando la pérdida de valiosos recursos marinos.

### **2. Suelo**

Varios son los agentes que contaminan el suelo urbano:

- Desechos municipales: generados por el déficit de recolección de basura diario: 71 TM/día, que son depositadas en la playa, avenidas, parques, etc.
- Desechos industriales: entre los que se puede diferenciar los provenientes de la industria siderúrgica (a través de escorias que se encuentran dentro del cerco perimétrico de la fábrica), aquellos producidos por las industrias pesqueras (secados en pampas, lo cual ocasiona la putrefacción correspondiente y la proliferación de vectores).
- Los residuos sólidos recolectados por el municipio: no tienen ningún tipo de tratamiento, y son depositados en botaderos a cielo abierto, en zonas cercanas a los pueblos jóvenes ubicados en el sur de la ciudad (Nicolás Garatea) y en el botadero del norte de la ciudad.

### **3. Aire**

La calidad ambiental del aire en Chimbote es afectada, mayormente, por emisiones de origen industrial (siderúrgico y pesquero), y del parque automotor, que constituyen el 75,78 por ciento de la carga contaminante.

Los contaminantes principales son: dióxido de azufre, partículas de hollín, finos de harina y monóxido de carbono. Éstos producen efectos en la salud de la comunidad: enfermedades respiratorias, a la piel, alergias, etc.

El parque automotor está conformado aproximadamente por 20 000 vehículos, de los cuales, el 85 por ciento se dedica al transporte público y el 71 por ciento tiene una antigüedad mínima de 20 años. Este parque y la industria pesquera quemaron un estimado de 16 800 Kg de dióxido de carbono por día, además de óxido de carbono y de hollín.

### **4. Áreas verdes**

Chimbote no había considerado importante, durante mucho tiempo, la generación de áreas verdes como posibilidad para mejorar el paisaje, incrementar las zonas de recreo y esparcimiento y como pulmón de la ciudad. Los movimientos ambientalistas han sido el móvil para los intentos de arborizar la ciudad; además existen iniciativas del municipio a través del proyecto "Chimbote, te quiero verde".

La salinidad de los suelos; el predominio de los suelos tipo arenoso; la falta de agua dulce; la contaminación de aire, agua y suelo, y una escasa educación ambiental obstaculizan el crecimiento de la flora y, por ende, de la conservación de áreas verdes.

### **5. Pérdida de recursos naturales**

La situación de fragilidad en que se encuentran los ecosistemas en la ciudad es producto de la falta de respeto a la normatividad existente y de la falta de identidad de la población y autoridades con su entorno. En la constatación directa, es lo que ocurre con los humedales de Villa María, zona de tránsito de aves migratorias que alberga una variedad importante de especies de flora y fauna.

Se ha procedido al relleno de estas áreas consideradas en el Plan Director de la Ciudad como áreas recreativas; para lotizarlas y venderlas,

instalándose en ellas grifos, depósitos y otras edificaciones. Todas estas actividades además de otras están haciendo que las lagunas disminuyan sus volúmenes de agua originando la muerte de los múltiples organismos que sirven de base en la alimentación de otros como peces y aves.

### **EL NIÑO EN CHIMBOTE**

La presencia de El Niño en Chimbote en los últimos periodos: 1982-83 y 1997-98 tuvo consecuencias catastróficas. Las precipitaciones pluviales y los cambios climatológicos impactaron negativamente sobre el sector urbano y rural.

Esto originó enormes pérdidas y daños en la infraestructura socioeconómica de nuestra ciudad; pues el agro y la pesca, actividades que dinamizan la economía local, se vieron considerablemente afectadas.

El pico más alto de este evento climatológico se produjo los días 9 y 10 de febrero de 1998, éste provocó daños muy grandes al sistema productivo de la cuenca baja, impactando considerablemente las tierras de cultivo de la zona del Castillo, Cerrillo, Rinconada, Vinzos, Cascajal, Tangay; y en la zona urbana, los pueblos jóvenes de Villa María, 1 de Mayo, 3 de Octubre y otras aledañas al río Lacramarca y al canal Carlos Leigh.

### **NUESTRA EXPERIENCIA**

Natura es una institución ambientalista que promueve la participación ciudadana en la gestión urbana ambiental. Desde este enfoque, nuestra propuesta se orienta a promover la participación ciudadana fortaleciendo las organizaciones sociales de base para una mejor gestión del desarrollo local.

El fenómeno El Niño ocurrió cuando Natura desarrollaba dos programas: la Agenda 21, a través de la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertados, y la recuperación y conservación de ecosistemas en riesgos, entre ellos los humedales de Villa María; ambos programas se desarrollaban en los distritos de Chimbote y Nuevo Chimbote, sectores que se constituían en zonas de alto riesgo por la presencia de El Niño. Siendo así, la institución asumió la responsabilidad de intervenir en la prevención de este fenómeno, para ello buscamos asesoría e información de aquellas instituciones que trabajaban el tema como ITDG y PREDES. Debemos destacar la voluntad de ambas instituciones en transferirnos información, metodologías y apoyo técnico para incidir en el tema.

### **ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN**

En Natura, constituimos la Unidad de Prevención de Desastres, para atender estas emergencias, y pusimos mayor énfasis en la capacitación de nuestro personal y de los promotores ambientales, con ello, nos relacionamos con los centros educativos y los pueblos jóvenes. Centramos nuestra estrategia en establecer vínculos con las instituciones que manejaban la temática de desastres y gestión de riesgos a nivel nacional, principalmente con PREDES, en donde trabajaba Pedro Ferradas, quien dirigía un proyecto en el que tuvimos la oportunidad de intervenir como contrapartes locales. Además, nos articulamos a la Asociación Nacional de Centros como referentes locales y regionales. En la zona, involucramos a la municipalidad, al Estado y el sector privado en la ejecución de acciones de prevención y mitigación frente a la emergencia. Con las organizaciones de base constituimos los Comités de Defensa Civil con sus respectivas brigadas, quienes realizaron acciones de prevención, mitigación y respuesta, antes, durante y después de la emergencia.

### **METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN**

Nuestra intervención tuvo como opción preferencial el fortalecimiento de las organizaciones sociales de base y la organización de los Comités Vecinales de Defensa Civil. Para ello, se realizó la promoción de las diferentes formas de organización y gestión frente a los posibles desastres. Se logró la participación activa de varones, mujeres, jóvenes y niños, principalmente, en las zonas con mayor grado de vulnerabilidad y riesgo; transferimos información utilizando un lenguaje sencillo, capaz de ser comprendido por los diferentes actores sociales; realizamos jornadas de capacitación y sensibilización para involucrar a la población en el diseño de propuestas alternativas frente a los impactos del FEN que se avecinaba. Además, realizamos una campaña de difusión a nivel radial y de prensa escrita. Con las autoridades, realizamos eventos cuyo objetivo fue formular una propuesta conjunta de intervención en la zona de Ancash.

### **CRONOLOGÍA DEL FENÓMENO EL NIÑO EN 1997- 98**

1. Durante los meses de octubre a diciembre, se inician las acciones de sensibilización y capacitación de la población frente a los posibles impactos del FEN. Pudimos notar cierta desconfianza en la población respecto a este evento. Al inicio no se tomaba en serio las jornadas de

capacitación, pero la difusión que se daba a nivel nacional a través de los medios hizo que la gente se interesará en el tema y participará decididamente en las diversas actividades de capacitación, difusión y prevención frente a la emergencia.

2. El 9 de febrero de 1998, el río Lacramarca se desbordó por la zona de Tres Cabezas, entre la zona rural y la zona urbana; inundando hasta la zona de los humedales de Villa María, interrumpiendo el tráfico en la prolongación Pardo (una de las avenidas principales de Chimbote y Nuevo Chimbote), lo cual aisló a estas dos ciudades que están unidas por el río Lacramarca.
3. El 10 de febrero de 1998, el desborde del río Lacramarca llegó hasta la zona de vivienda inundando los pueblos jóvenes 1 de Mayo y Villa María, principalmente, e impactando 30 manzanas. Cerca de 280 familias tuvieron que ser auxiliadas en los colegios Miguel Grau y Villa María, identificados en los talleres como albergues temporales.
4. Los días 9 y 10 de febrero, el río Santa presentó un caudal de 1500 m/s, ello ocasionó desbordes en la zona rural de Chimbote y se llevó el 50 por ciento de enrocado de la margen izquierda, construido por el Proyecto Especial CHINECAS.
5. El 10 de febrero, el río Lacramarca llegó con una descarga de 280 m/s. Las previsiones se habían realizado para soportar una descarga de 60 m/s; por lo cual, generó desbordes y arrasó cultivos a lo largo de su recorrido: desde Compuerta de Palos hasta la desembocadura en la bahía de Chimbote.
6. El 13 de febrero de 1998, la temperatura en Chimbote llegó a los 33 °C, mientras que en Piura fue de 32 °C. Chimbote tiene un clima cálido, pero jamás ha sido igual al de Piura.
7. El domingo 1 de marzo de 1998, Chimbote, Coishco, Santa y Nuevo Chimbote, soportamos una intensa lluvia durante más de ocho horas continuas. El fluido eléctrico se interrumpió y se destruyeron muchos techos de las viviendas más vulnerables de estos distritos que no estaban preparados para resistir una lluvia de esta magnitud.

## **ACCIONES REALIZADAS**

### **Organización**

1. Se integró el Comité Distrital de Defensa Civil, liderado por la alcaldesa del distrito de Nuevo Chimbote con quien realizamos gestiones ante la Municipalidad Provincial del Santa, el Ministerio de Agricultura, la Marina de Guerra y el Ejército para que apoyen en reforzar las zonas vulnerables de Nuevo Chimbote.
2. Se constituyeron los Comités Vecinales de Defensa Civil en 15 pueblos jóvenes, con éstos realizamos eventos y acciones de prevención como ensacados para construir barreras de defensa frente a inundaciones.
3. Se organizaron los Comités Escolares de Defensa Civil en 18 centros educativos con éstos elaboramos su plan de trabajo y los mapas de peligro de sus respectivos centros.
4. Se constituyó la Coordinadora de ONG para la emergencia del FEN, con ésta desarrollamos un proyecto de respuesta comunitaria frente a esta emergencia.
5. Se realizaron reuniones de coordinación con los diversos sectores del Estado, empresa privada, municipalidades y organizaciones de la sociedad civil para realizar una intervención concertada.
6. Se formaron brigadas comunales: de emergencia, rescate, primeros auxilios; a éstas se les capacitó en diversos eventos centralizados para el manejo y uso de botiquines de emergencia. Las brigadas estuvieron integradas por promotores ambientales, de salud y por jóvenes que tenían conocimientos de medicina o de otras especialidades.
7. Se apoyó en la organización del simulacro provincial de alerta a la población para prevenir los impactos del FEN.

### **Capacitación**

1. Se realizaron diversos eventos de capacitación sobre desastres, vulnerabilidad y riesgo de la zona. Se realizó el curso para la elaboración de planes de trabajo para la emergencia y la construcción de mapas de peligros de la zona.

2. Se realizaron cursos para promotores ambientales involucrando al Comité Provincial de Defensa Civil, al Comité Regional y al Ministerio de Agricultura; éstos presentaron sus planes de intervención y orientaron las acciones de los Comités Vecinales.
3. Se colocaron paneles descentralizados en las zonas críticas y vulnerables, involucrando en la organización de los eventos a los dirigentes vecinales a través de sus Comités de Defensa Civil.
4. Se realizaron diversos eventos en coordinación con el gobierno regional, dirigidos a las instituciones de los diferentes sectores.
5. Se realizaron eventos de capacitación en la elaboración de mapas de peligro y planes de intervención en los 15 pueblos jóvenes, con esta acción se logró la participación de las autoridades de cada zona y de la población en su conjunto.
6. Se realizaron eventos nacionales sobre respuesta comunitaria frente al FEN, realizados en coordinación con el Foro Ciudades para la Vida y PREDES. Participaron representantes de instituciones como los bomberos de Piura, Chiclayo y Lima; autoridades regionales de Ancash, Sullana, Negritos, entre otros. Con ellos, elaboramos un plan de intervención antes, durante y después de la emergencia.
7. Se realizaron pasantías de intercambio de experiencias con líderes y dirigentes de otras ciudades.
8. Se dio capacitación permanente al personal técnico-institucional sobre estrategias de gestión de desastres a nivel local.
9. Se organizaron talleres dirigidos a las ONG, sobre su rol en la gestión de desastres y la respuesta comunitaria.

### **Difusión**

1. Se realizó el acopio de información técnica, material educativo, videos, etc.
2. Se elaboraron cartillas informativas sobre el FEN.
3. Se elaboraron boletines de difusión de los impactos del FEN a nivel nacional.
4. Se produjeron spots radiales y televisivos sobre la intervención.

### **Acciones antes, durante y después de la emergencia**

1. La población realizó limpieza de canales y drenes, construcción de barreras de contención con desmonte y sacos de arena. Se contó con la intervención de técnicos para identificar los puntos críticos de la rivera del río Lacramarca.
 
2. Limpieza de tuberías que conectan las aguas de los humedales de Villa María con el río Lacramarca, para que éstas drenen con facilidad y no se genere el estancamiento y la filtración, ya que ello ocasiona la proliferación de zancudos, mosquitos, etc.
3. Limpieza de los canales de drenaje que cruzaban la ciudad de Chimbote de este a oeste, además del canal Carlos Leigh, que cruza 12 pueblos jóvenes del sector de Nuevo Chimbote.
4. Campañas de limpieza de calles, coordinando con el Municipio el recojo de la basura.
5. Campañas de cloración de agua, dirigido por la brigada de salud con el apoyo de las promotoras de salud de la posta médica. Esta campaña se realizó antes del FEN y después del desborde, pues se presentaron casos de cólera, conjuntivitis, problemas a la piel, cortes, etc.
6. Campañas de fumigación dirigidas por la brigada de fumigación, realizada con la asistencia técnica del Ministerio de Salud. Se realizó la intervención en cada una de las viviendas afectadas (fue un barrido casa por casa), y en los charcos en donde existían nidos de zancudos.
7. Instalación de un reservorio de 10m (10 000 L.). El agua fue abastecida por SEDA Chimbote.
8. La población realizó marchas a la Subregión y a la municipalidad para que protejan a la población y refuercen la rivera del río, acción asumida por la subregión, Agricultura y Chinecas.
9. Apoyo, a través del proyecto que ejecutaba PREDES, a un programa de construcción de albergues familiares temporales para los

damnificados. Se logró reubicar a 33 familias en una zona segura llamada la HUP Las Brisas; allí, se construyeron comunalmente módulos de material prefabricado. Como esta zona carecía de servicios básicos, se trasladó el reservorio.

10. Instalación de cinco ollas comunes temporales con el apoyo del PRONAA y la municipalidad, y de dos comedores populares permanentes en la zona de Villa María y la Brisas.
11. Instalación e implementación de 15 botiquines de emergencia para responder en el momento de la emergencia.
12. Dotación de un módulo de emergencia dotado de camillas, medicinas, frazadas, colchones, etc, todo ello se distribuyó a las poblaciones afectadas.
13. Acciones de rescate y traslado de los afectados a los albergues temporales identificados en los talleres de capacitación.

### **LECCIONES DE LA EXPERIENCIA**

El FEN representa una experiencia negativa en organización, gestión e intervención de defensa civil, autoridades y población en su conjunto. Pudimos darnos cuenta de que no estábamos preparados para responder ante una emergencia de esta envergadura, pese a que Chimbote no ha sido ajeno a eventos ocurridos en anteriores oportunidades, tan o más severos que el del año 1998.

#### **Gobierno local**

- Ausencia de un plan de emergencia y mitigación de desastres.
- Poca difusión de la importancia de los mapas de peligros de vulnerabilidad y riesgos. Las autoridades locales desconocían la existencia de éstos.
- Se da prioridad a intereses políticos frente a los intereses de la población. Las actitudes personalistas de las autoridades producen intervenciones en las que no se considera la real dimensión de los afectados.

- Actitud poco concertadora con los otros sectores para sumar esfuerzos frente a la emergencia.
- Es necesario capacitar a las autoridades municipales en la gestión de riesgos y la intervención en emergencias.
- La toma de decisiones es vertical, no se toma en cuenta las condiciones de pobreza de la población damnificada.
- La capacidad de respuesta del gobierno local es lenta, debido al desconocimiento de las zonas vulnerables y de las autoridades de la zona de cada sector.
- Falta de financiamiento para obras de infraestructura de prevención, lo cual agudiza el problema.

#### **Actores sociales**

- La capacidad de respuesta de la población frente a un posible desastre es extraordinaria. La población se organiza con gran facilidad.
- La población es solidaria en un momento de emergencia.
- La población no está preparada para enfrentar una emergencia.
- Es necesario, en un evento como El Niño, que al iniciar un proceso de sensibilización se identifiquen los actores de cada zona y sus roles, así como su compromiso con el desarrollo de su pueblo.
- Las instituciones del Estado no cuentan con recursos humanos y económicos suficientes para responder ante un evento de esta naturaleza.
- El trabajo de prevención es clave en nuestro país para enfrentar las emergencias. Es una cultura que debemos empezar a desarrollar.
- No se pueden desarrollar obras de gran envergadura en prevención si no se involucran los actores claves de las ciudades como el gobierno local, empresarios, jóvenes y dirigentes.
- Para la buena marcha de una gestión se requiere de una buena dinámica en el equipo que impulsa el proceso.

- El involucramiento, total o parcial, de las instituciones y organizaciones depende de la claridad que se tiene respecto a los impactos que genera un evento de esta naturaleza.
- La sensibilización de la comunidad parte por la afirmación de la identidad con su pueblo. Esta afirmación permite al ciudadano cambiar su actitud hacia un sentido positivo y de intervención para mitigar los impactos de una emergencia.
- Se deben establecer mecanismos de comunicación directo entre los actores claves que intervienen en una emergencia: autoridades locales y dirigentes de las organizaciones de base.

Para finalizar, quiero manifestar que nuestra institución, a partir del fenómeno El Niño del año 1997, se planteó nuevas exigencias como: la intervención en el tema a través de un programa de prevención de desastres, que permita generar en nuestra ciudad una cultura de prevención en los diferentes actores sociales; y la incorporación en la planificación estratégica provincial y distrital del enfoque de riesgos y desastres, considerándolo como línea de acción en los planes estratégicos.

## Atención a la emergencia ante el fenómeno El Niño en Lambayeque

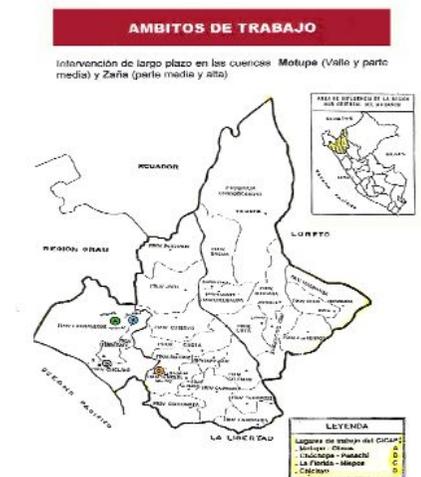
*Licenciada Leonor Rocha V.*

*Directora Ejecutiva*

*Centro de Investigación, Capacitación, Asesoría y Promoción  
CICAP*

### ¿Dónde estamos trabajando como CICAP?

El Centro de Investigación, Capacitación, Asesoría y Promoción (CICAP) ejecuta su labor de promoción del desarrollo en tres departamentos: Cajamarca, Lambayeque y Amazonas. La experiencia que voy a presentar esta tarde se ha desarrollado en dos de las cinco cuencas de Lambayeque, las cuales se encuentran consideradas dentro de las 20 zonas de riesgo que presentó el CES Solidaridad en su estudio. Nos referimos a las cuencas: Motupe, la cual queda al norte, y Zaña, que es una zona sumamente vulnerable, ubicada en la parte sur de Lambayeque.



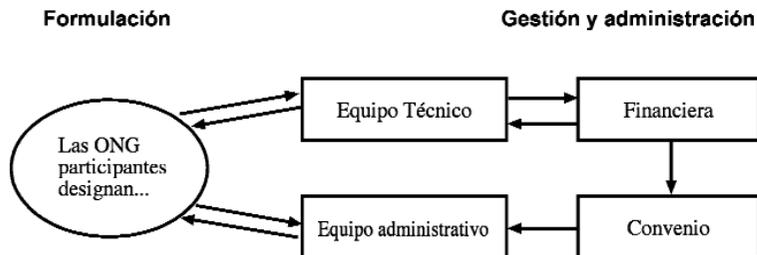
Nosotros realizamos nuestro trabajo con el enfoque de cuenca; esto es, una mirada holística donde se incorpore: (i) la articulación de los actores en todo el espacio, (ii) el ordenamiento del territorio para el desarrollo, y (iii) la gestión adecuada de los recursos naturales. Aspectos que reconocen la existencia de una relación natural entre la naciente del río y su desembocadura; por lo tanto, toda propuesta debe incorporar necesariamente una visión integral de los espacios y sus poblaciones.

**La oportunidad del trabajo conjunto**

Quiero remarcar algunos aspectos. ¿Qué sucedió con el FEN del 82? Parece que no nos dejó muchas lecciones, porque el del 98 nos encuentra en situaciones muy similares en cuanto a no disponer de UN PLAN para PREVENIR las posibles consecuencias. Lo cierto es que tanto la sociedad civil como el Estado a través de sus organismos, aplicaron sus planes de acción; es decir, cada quien atendió a la población afectada desde su particular comprensión del problema, posibilidades y recursos.

Ante tal situación, un grupo de ONG decidimos actuar juntas aprovechando que cada una tenía establecidas un conjunto de relaciones con las municipalidades, organizaciones de productores y otros actores, principalmente, locales, a partir de los proyectos que teníamos en ejecución. Sin embargo, era prioritario, por el momento, brindar nuestro apoyo a la población ante una situación de emergencia. Tres ONG participamos juntando nuestros recursos y experiencias hasta la aprobación de un proyecto; iniciativa que fue incorporando a otras que desde sus proyectos y zonas, también decidieron una intervención más global.

**EL PROYECTO CONJUNTO**



**Formulación del proyecto**

Fue relativamente fácil ponerse de acuerdo: cada quien intervenía en sus respectivas zonas de trabajo e incorporaba al proyecto aquellas estrategias y temas que estaban dando resultados con posibilidad de réplica en otros espacios de condiciones similares. Se designó a una de las participantes para la representación ante la entidad de financiamiento; en cuanto a la

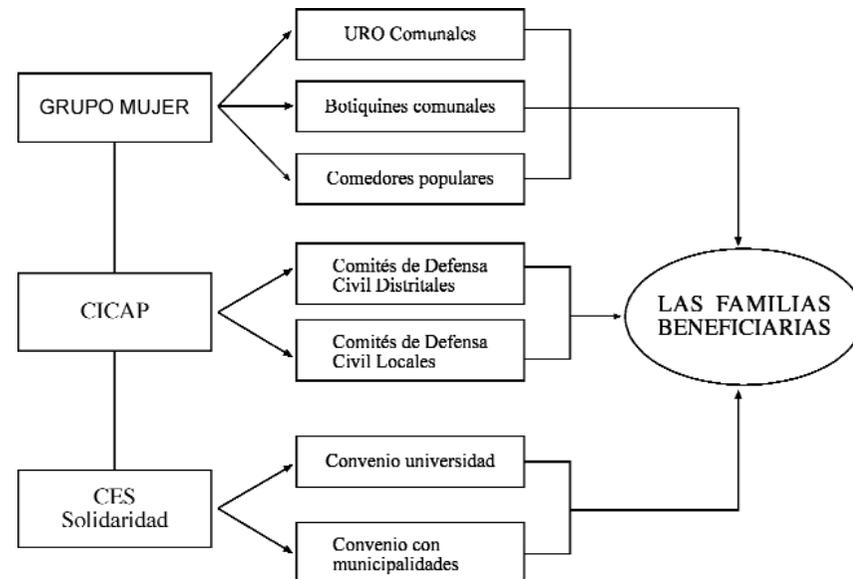
gestión administrativa, establecimos que cada una de las participantes aportaba con sus administradores, para que administrasen los recursos.

**Objetivo del proyecto**

“Apoyar el desarrollo de oportunidades organizativas de la población para que asuma activa y organizadamente las acciones de emergencia por el FEN, gestionando adecuadamente los recursos”. A pesar de la situación apremiante, era necesario trabajar con el enfoque de empoderamiento de los actores que permitiera una participación a partir de su propia toma de decisiones, de manera que después quede la capacidad de autogestión en las familias y sus organizaciones, y den continuidad a sus actividades y sus vidas, con menor presencia nuestra.

**Diseño de la estrategia de intervención**

Un primer lineamiento en la definición de la estrategia de intervención que establecimos fue el respeto a: (i) lo que cada una estaba realizando, considerándolo válido; y (ii) el nivel de organización que se había establecido en cada territorio, ya sea distrito, comunidad o barrio. Así, el Grupo Mujer trabajaba fundamentalmente en el sector urbano; el CICAP y el CES Solidaridad trabajaban, principalmente, en los distritos de base rural.



Cada una estableció su estrategia desde y en acuerdo con los niveles organizativos existentes. Muchas veces, lo que hacemos las ONG es crear organización, considerando que es nuestra facultad, para demostrar nuestra capacidad de trabajo. Después de finalizado el proyecto, la experiencia nos indica que casi siempre este tipo de organizaciones tienen muchas dificultades para mantenerse en el tiempo; no son sostenibles.

Establecimos como criterio general que el trabajo estaría orientado a potenciar el tejido social organizativo, pero los beneficios y donaciones deberían llegar a las familias. Cada ONG planteó como estrategia lo siguiente:

### **Las acciones centrales**

Fueron planteadas desde dos ejes: desarrollo de las capacidades organizativas y atención a las necesidades de salud y vivienda. Nuestras acciones centrales fueron las asambleas de autoridades y sociedad civil, para lograr un plan de acción, y su correspondiente monitoreo, para fortalecer la participación concertando entre la sociedad civil y el Estado. Teniendo en cuenta que nos encontrábamos en emergencia, había que atender a las familias con medicinas, campañas de fumigación, carpas, letrinas y otros, pues lo central era disminuir el riesgo.

### **Las lecciones**

En cuanto a las lecciones aprendidas, existe una frase que resume todo: “prevenir antes que lamentar”. Esto significa, entender que El Niño no sólo debe ser considerado como un fenómeno; al contrario, forma parte de nuestra cotidianeidad, de nuestra vida y, por ello hay que atenderlo, incorporarlo dentro de la gestión del desarrollo.

Otra lección es tener en cuenta que lo central de toda propuesta es plantearse cómo disminuir la vulnerabilidad social aumentando la capacidad de respuesta local, porque es allí donde mayor incidencia encontramos. Para ello, creo que es muy importante la información oportuna mediante la educación de la población, y fortalecer las buenas formas de organización social. Ahora bien, ¿quién decide cuáles y cuándo son buenas formas de organización social?; considero que son indicadores de su expresión, la continuidad en el tiempo y renovación de directivos incorporando a los jóvenes.

También debemos tener una mejor relación sociedad-naturaleza.

Actualmente, encontramos mucha depredación del medio donde se vive, probablemente, porque no se cuenta con adecuado conocimiento de éste y las propuestas desde los profesionales se hacen dentro de una concepción muy técnica, utilizando criterios que no se adaptan a lo específico de cada realidad. Es importante entonces, definir adecuadamente las obras de infraestructura y todos los proyectos, en términos de especificaciones técnicas útiles a las necesidades del desarrollo local, porque allí se incorpora el concepto de prevención. Se es vulnerable en términos físicos, porque los responsables de hacer los planes de desarrollo, es decir el Estado y las organizaciones sociales, no tienen la capacidad de concertar para hacer propuestas que nos vuelvan menos vulnerables. Lo importante ahora es cómo fortalecer esa parte a la que muchas veces no se considera, para que pueda ser parte de la toma de decisiones.

### **Principales estrategias**

Para la definición de estrategias, primero hay que delimitar responsabilidades en cuanto al rol de cada uno de los actores y las actividades que asumen como parte de su compromiso con la sociedad y el objetivo del proyecto. Para nosotros, existen tres tipos de actores que siempre deben estar presentes en todo tipo de proyecto: el gobierno local, la sociedad civil organizada y las ONG.

Los gobiernos locales, tanto porque la ley lo estipula, como porque es el sector del Estado más cercano a la población. Tienen un rol central en la planificación y monitoreo de los planes. Si a ello incorporamos la lección de la prevención, significa que los técnicos de las municipalidades deben propiciar conjuntamente con las organizaciones, la identificación de cuáles son las principales vulnerabilidades de su sociedad local -distrito, caserío, etc-.

Muchas veces, se afirma que no hay capacidades en la población como para opinar en cuanto a problemas técnicos; entonces, aparecen otros actores –los organismos del Estado, por ejemplo- con quienes se puede establecer relación, porque están trabajando en la zona y algo conocen de ella.

Las ONG deben brindar información y capacitación sobre el tema en la perspectiva del desarrollo de capacidades. También consideramos que nuestro rol puede estar por el lado de sentarnos y sentar a la mesa para concertar propuestas de más largo plazo, a quienes toman las decisiones a nivel local y regional, definiendo adecuadamente sus competencias, para evitar las intromisiones.

Precisamente, nuestra experiencia es cómo hemos realizado un pequeño estudio de la cuenca Zaña, con autoridades y organizaciones locales, que nos permite identificar las principales vulnerabilidades de ésta. Este estudio se ha hecho con las municipalidades, las nueve que hay en la cuenca, para trabajar una propuesta conjunta que nos lleve a la elaboración de planes de contingencia. En adelante, esperamos compartir propuestas con las autoridades de las dos regiones, Cajamarca y Lambayeque, en la búsqueda de obtener propuestas conjuntas.

Las poblaciones: lo central es la posibilidad de desarrollar su capacidad de toma de decisiones, no sólo las habilidades o destrezas. Las capacidades, en términos de toma de decisiones, de elaborar una propuesta, de su correspondiente negociación con quienes corresponda; es lo que se debe promover. Es una propuesta muy superior a la de establecer determinados cursos con los grupos, pasa por formar capacidades para promover el capital social, esto es, la capacidad de organizarse para el bien común.

Es importante aclarar que sí existen niveles organizativos: organizaciones de autoayuda, y, en algunos casos, de productores y de riego. Hay que fortalecerlas –ya que existe poca relación entre ellas- para establecer lazos de cooperación a través del conocimiento de su realidad y de las propuestas conjuntas en las que todos se involucren, porque los beneficia. Esto se llama capital social y la gerencia social lo viene promoviendo.

### ***El papel de los medios de comunicación***

Los medios de comunicación -y aquí me refiero no sólo a los medios que nosotros conocemos: radio y televisión nacional, me estoy refiriendo también a las emisoras locales que cumplen un rol sumamente importante en las localidades- siempre podrán brindar información oportuna para la toma de decisiones inmediatas en estos casos de emergencia.

Es una pena asistir aún a la presencia de emisoras que su único rol es criticar la gestión de los gobernantes –alcaldes y otros-; de esta manera se establece una guerra de emisoras locales, pues cada una “defiende” sus verdades. Esta actitud demuestra poca claridad del rol de los medios de comunicación masiva, pues quienes las escuchan -la población- se confunde o se aprovecha de la situación y no se presta atención a la solución de los problemas realmente importantes.

### ***Conclusiones***

A manera de conclusión de la experiencia quería señalar como aprendizajes:

- El respeto a los niveles organizativos locales para fortalecer el tejido social existente.
- Considerar que hay roles institucionales que como ONG no debemos ignorar.
- Que el estudio de las vulnerabilidades debe formar parte de los planes de desarrollo para prevenir los desastres; esto es una adecuada gestión del riesgo.
- Que nuestro rol como organizaciones de desarrollo es desarrollar las capacidades locales.

## La cuenca del río Zaña - Sur de región Lambayeque

*Ingeniero Alex De la Cruz  
Coordinador del Área Desarrollo Rural Sostenible  
Centro de Investigación, Capacitación, Asesoría y Promoción  
CICAP*

### **I. PLAN DE ACCIÓN**

El Ministerio de Agricultura, a través de la Administración Técnica del distrito de riego Zaña, para abordar acciones de prevención ante el FEN (Fenómeno El Niño), formuló un plan de acción que contemplaba las actividades que se debían realizar en todos los puntos críticos del río, con la finalidad de proteger las vías de acceso y conexión (carreteras y puentes), áreas agrícolas, infraestructura de riego y a las ciudades ubicadas en el valle Zaña. Para este fin, se contó con el apoyo del CTAR, Proyecto Especial Jequetepeque-Zaña (PEJEZA) y el Ejército peruano con sede en Lambayeque; con aporte de técnicos, financiamiento y maquinaria pesada respectivamente.

Las actividades eje fueron tres: limpieza y desbroce del río, encauzamiento y enrocamiento del cauce del río, y limpieza y apertura de drenes. Para la ejecución de estas actividades no hubo expedientes técnicos, sólo simples perfiles con información básica; esto, de alguna manera, dificultó las precisiones en la ejecución de las obras. Los expedientes se formularon después de haber culminado los trabajos, con la finalidad de justificar el gasto y liquidar las obras.

La prioridad de todas las actividades de prevención fue la parte baja de la cuenca, es decir, el valle que cuenta con aproximadamente 15 000 hectáreas de cultivos de arroz, caña de azúcar, hortalizas, maíz y menestras, yuca y tabaco, para beneficiar a 5 000 productores.

A continuación, se presenta la descripción de las actividades según los puntos críticos, identificado en el recorrido del río.

#### 1.1. Limpieza y desbroce del río Zaña

La meta fue hacer la limpieza y desbroce de 70 km del cauce principal del río Zaña, desde Viru (distrito de Oyotun) hasta el Océano Pacífico. Esto

quiere decir que la meta fue trabajar el 60 por ciento de la longitud del río en cauce principal, sin considerar las quebradas o ríos importantes como el Nanchoc, que vierten sus aguas al río Zaña.

Los resultados de esta actividad permitieron a menor escala soportar las grandes avenidas de agua. El gran error fue no limpiar las quebradas y/o río, por eso toda la palizada de estos cauces se convirtió en obstáculo en los puentes provocando desbordes y socavamiento en los pilares, que produjo el colapsamiento de los puentes Motete en Cayalti y Las Delicias en Oyotun.

## 1.2. Encauzamiento del río Zaña

Estratégicamente se definieron cuatro tramos a lo largo del recorrido del río en los cuales se desarrollaron actividades de encauzamiento y enrocados con gaviones o naturales fijos en los taludes de las márgenes del río. En estos tramos, se identificaron 19 puntos críticos, a los que se dio prioridad para la ejecución de acciones de prevención. Éstos se detallan a continuación, según tramos identificados:

### 1. Tramo Puente Ucupe - Océano Pacífico

Este tramo comprende áreas agrícolas del distrito de Lagunas - Mocupe, en él se identificaron y protegieron como acciones de prevención tres puntos críticos:

- Protección margen derecha del río Zaña en una longitud de 1 km, ubicado aguas arriba de la bocatoma San Luis, ejecutada por PEJEZA - RENOM. Los trabajos consistieron en rellenos compactados de tierra con enrocados de talud de 0,5.
- Encauzamiento del río Zaña en los 2 km. de ingreso al mar con la finalidad de facilitar el escurrimiento de las avenidas de aguas. Estas medidas fueron tomadas para proteger las áreas agrícolas del subsector de riego Lagunas, con 600 hectáreas de cultivo de hortalizas y 100 hectáreas de caña de azúcar de las ex cooperativas Ucupe y Rafan.
- INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil) protegió el puente Ucupe (Panamericana Norte) con gaviones aguas arriba y aguas abajo del puente en ambas márgenes del río.

### 2. Tramo Puente Ucupe – Puente Fierro

Este tramo comprende áreas agrícolas del distrito de Zaña y Cayaltí, en él se identificaron y protegieron como acciones de prevención siete puntos críticos:

- Encauzamiento de 2 km. de río desde la bocatoma Rafan – Lagunas hasta el puente Ucupe, ejecutado por el MINAG (Ministerio de Agricultura) para proteger las áreas de cultivo de caña de azúcar del subsector de riego Mocupe.
- Encauzamiento de 1 km. de río en el sector Huanabal para proteger las áreas agrícolas de cultivo de maíz y caña del subsector de riego Mocupe.
- Encauzamiento y enrocado de 1,5 km de río en el sector Coluche con la finalidad de proteger la bocatoma de agua para el subsector de riego Mocupe, a la vez PEJEZA -RENOM construyó el dique Santa Rosa I para que las aguas no se desborden y perjudiquen a la ciudad de Mocupe.
- Enrocado con gaviones en una longitud de 0,5 km en la margen derecha del río en el tramo puente colgante (acceso de Zaña a La Otra Banda) y la bocatoma Mocupe, para evitar el desbordamiento del río hacia la ciudad de Zaña.
- Encauzamiento y enrocado de 2 km de río desde la bocatoma Potrero hasta el partidur Mocupe.
- Encauzamiento de 0,7 km de río margen derecha para proteger la bocatoma Zaña, Potrero y Salitral y áreas agrícolas del subsector de riego Zaña.
- Encauzamiento de 2,1 km de río en las márgenes izquierda y derecha del río para proteger el puente Fierro; además, se construyó un dique de rocas de 210 m.

### 3. Tramo Puente Fierro – Puente Motete

Este tramo comprende áreas agrícolas del distrito de Cayaltí, en la cual se identificaron y protegieron como acciones de prevención cuatro puntos críticos:

- Encauzamiento de 0,3 km de río a la altura de la Curva Cojal para proteger las áreas de cultivo de caña del subsector de riego Cayaltí.
- Encauzamiento de 1 km de río a la altura del cerro La Virgen y Cerro Cojal para proteger los caseríos y áreas agrícolas del subsector de riego Cayaltí.
- Encauzamiento de 2 km de río a la altura del puente Motete con la finalidad de proteger el puente y áreas agrícolas de caña de la ex cooperativa Cayaltí.

- Encauzamiento de 0,5 km de río a la altura de la toma La Viña con la finalidad de proteger la infraestructura de riego y garantizar el suministro de agua para los cultivos.

#### 4. Tramo La Viña - Virú

Este tramo comprende las áreas agrícolas de los distritos de Nueva Arica y Oyotún, en la cual se identificaron y protegieron cinco puntos críticos:

- Encauzamiento de 2 km de río en el sector Gramadal - Narango
- Encauzamiento de 1 km del río Nanchoc aguas arriba de la confluencia con el río Zaña.
- Encauzamiento de 0,3 km del río Zaña en el sector Potrero Oyotun.
- Encauzamiento de 0,3 km del río Zaña en el sector Bebedero.
- Encauzamiento de 0,3 km del río Zaña en el sector Virú Bajo.

#### 1.3. Limpieza de drenes

Las acciones de prevención más importantes para evacuar las aguas de la ciudad fueron apertura y limpieza de los drenes agrícolas, las que se hicieron con maquinaria y en forma manual.

##### a) Limpieza con maquinaria

La meta para la limpieza con maquinaria fue de 13,5 km, en los drenes que detallo a continuación:

- Apertura de 5 700 metros del dren Guadalupe en la ciudad de Mocupe.
- Limpieza de 2 220 metros del dren San Nicolás I en el subsector de riego Zaña.
- Limpieza de 600 metros del dren San Nicolás II en el sub sector de riego Zaña.
- Limpieza de 1 780 metros del dren San Nicolás en el sub sector de riego Zaña.

La limpieza de estos drenes permitió evacuar las aguas de las áreas agrícolas y de las ciudades de Zaña, Cayaltí y Mocupe (parte baja de la cuenca Zaña).

##### b) Limpieza manual

La meta para la limpieza manual fue de 6,6 km. en los drenes de Santo Toribio y San Nicolás en la ciudad de Zaña y de los drenes de Chacarillas, La Ollada y San Nicolás en Cayalti.

Se dio prioridad a la limpieza de los drenes ubicados en los tres distritos de la parte baja de la cuenca (Mocupe, Cayaltí y Zaña), porque son las ciudades que se ubican en zonas por debajo de las cotas de los terrenos agrícolas, son más vulnerables a inundaciones y son los que tienen dificultades en su sistema de alcantarillado.

## II. LECCIONES APRENDIDAS

1. Las decisiones políticas para la inversión y dotación con maquinaria se tomaron en función al aporte al PBI (Producto Bruto Interno) departamental. De los tres distritos de riego en el departamento de Lambayeque (Chancay-Lambayeque, Zaña y La Leche-Motupe-Olmos), Zaña es el de menor aporte al PBI, entonces le correspondió menor atención presupuestal y maquinaria lo que no permitió culminar con los trabajos de prevención planificadas en el momento oportuno.
2. Coordinaciones centradas a nivel de las instituciones del sector público (MINAG, CTAR, PEJEZA, Ejército) y muy poca, casi nula, coordinación con las instituciones locales, como las municipalidades, la junta de usuarios, comisiones de regantes, las asociaciones de productores, etc. Esto duplicó esfuerzos.
3. El plan de acción de prevención dio prioridad al valle y no a la cuenca, porque se tuvo muy poca visión de integración de la cuenca y porque administrativamente la parte alta de la cuenca pertenece al departamento de Cajamarca. Se ocasionaron, así, fuertes erosiones y derrumbes que arrasaron una población de 20 familias de una caserío de La Florida.
4. Los resultados del desbroce y limpieza del río fueron poco exitosos, porque se dio prioridad al cauce principal y no las quebradas de accesitarias al río Zaña. Ello ocasionó la acumulación de palizada en los puentes facilitando el colapsamiento de los puentes Motete y Las Delicias, lo cual dejó incomunicados a los distritos de la parte alta de la cuenca (La Florida y Niepos) y perjudicó el intercambio comercial y, por ende, subieron los precios de los productos y se perdió la producción agrícola, sobre todo de la parte alta de la cuenca.
5. Trabajos de encauzamiento del río realizados sin expediente técnico y con poca dirección técnica. Esto ocasionó la profundización y el ensanchamiento del río de hasta 0,5 km. y cambios bruscos de la corriente del agua, lo que facilitó la destrucción de las bocatomas de

captación de agua, de 300 has. de terrenos agrícolas, y consecuentemente, pérdidas de producción. Ello, porque no se determinó con precisión el caudal máximo horario que traería el río, el mismo que no fue tomado en cuenta en los trabajos de prevención.

6. El diseño de las obras de prevención en función a caudales históricos máximos mensuales no fue suficiente para prevenir el desastre que ocasionó el huayco de 120 m/s, la que no fue pronosticada ni identificada en los programas de simulación como el HEC 1 al 8.
7. La deficiencia y la falta de medios de comunicación, no permitieron monitorear las lluvias en la parte alta de la cuenca, lo que influyó en las decisiones poco eficientes y oportunas para prevenir las inundaciones en las áreas agrícolas y en algunos caseríos ubicados en las márgenes del río de la parte baja de la cuenca.
8. La limpieza de los drenes agrícolas fue un acierto para evacuar las aguas de las ciudades, pues evitó las inundaciones de las ciudades y colapsamiento de las viviendas.
9. Las organizaciones e instituciones locales que tuvieron una participación pasiva influyeron para que las entidades del Estado dieran poca importancia y apoyo a los pobladores de la cuenca.
10. La configuración espacial de la cuenca Zaña y su ubicación en dos departamentos (Lambayeque y Cajamarca), dificultó una intervención a nivel del ámbito total de la cuenca, en términos de inversión para la prevención. Por ello, las inversiones en la parte alta de la cuenca fueron muy pocas.

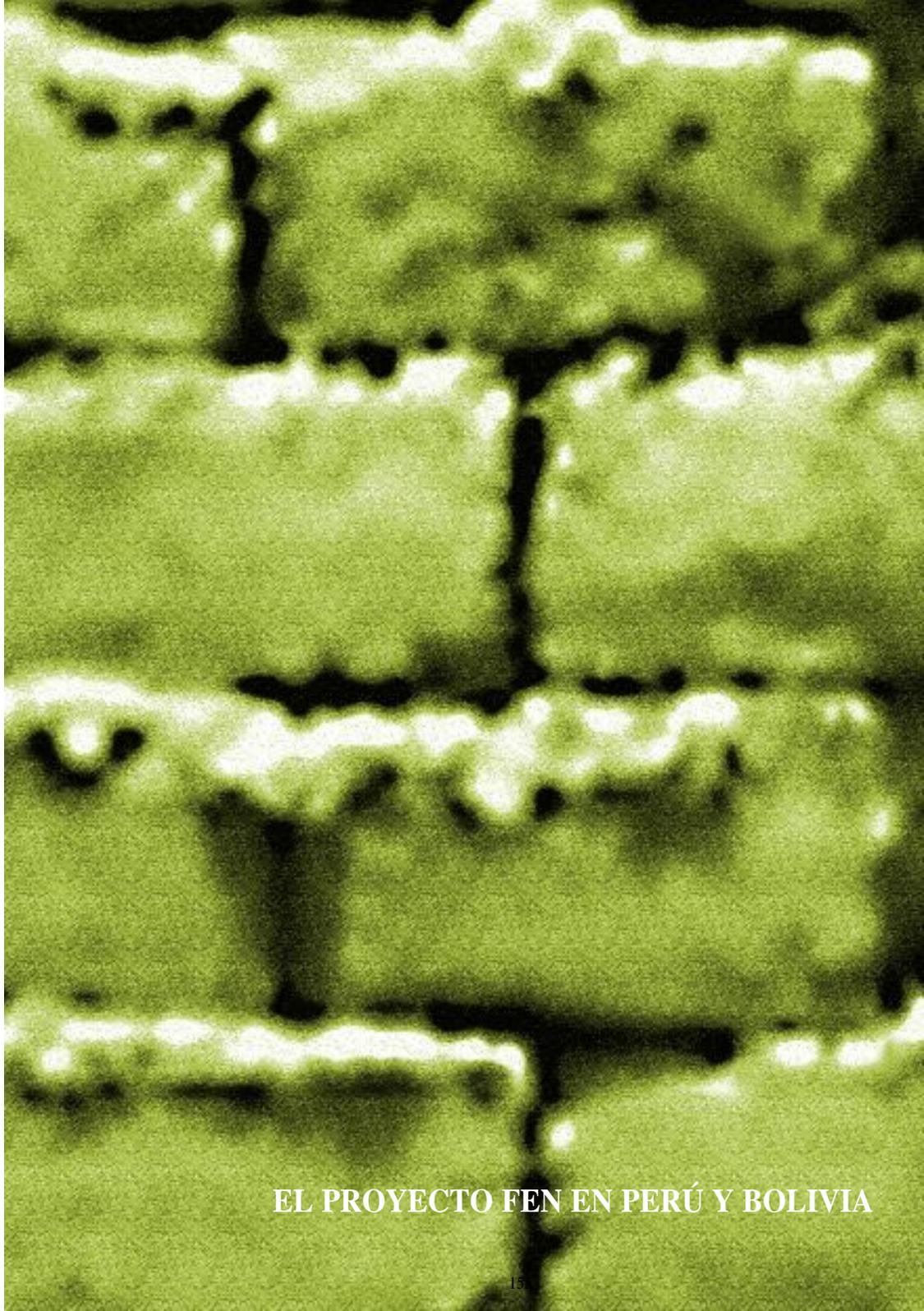
Culminada la etapa de emergencia con acciones de prevención ante el FEN, continuó la fase de reconstrucción y rehabilitación principalmente de las infraestructuras de riego con aporte del Banco Mundial, a través del Programa Subsectorial de Irrigación (PSI) del MINAG.

### **III. PERSPECTIVA**

El Centro de Investigación, Capacitación, Asesoría y Promoción (CICAP) desde el 2003, a través del Plan Estratégico de la cuenca y el estudio de las potencialidades para el desarrollo sostenible de la cuenca, ha enfocado su intervención desde una mirada holística de la cuenca,

apuntada a su gestión integral mediante el fortalecimiento de los actores locales. Es decir, ha facilitado la conformación de la Asociación de Municipalidades de la cuenca Zaña (AMUCZA) y ha impulsado el Comité de Concertación de la Cuenca Zaña (CCCZ), con la finalidad de generar sinergias a nivel interno y externo de la cuenca. Sin embargo, hemos dado prioridad al esfuerzo de trabajo con la AMUCZA, porque por medio de las municipalidades se abordará el trabajo con los Comités de Defensa Civil para mapear las zonas vulnerables y de riesgos en casos de emergencias por FEN, con talleres descentralizados a nivel de toda la cuenca. También, la propuesta es identificar puntos de comunicación estratégicos a nivel de la cuenca para monitorear información en la toma de decisiones inmediatas. La propuesta se inicia con un pequeño programa de sensibilización hacia los pobladores, líderes y autoridades de los gobiernos locales sobre los resultados y lecciones aprendida del FEN 97-98, con identificación de los puntos críticos. En resumen, es necesario impulsar una propuesta de gestión comunitaria para prevención de desastres ante el FEN y otros fenómenos naturales.

Actualmente, con la AMUCZA, la RAAA y el CICAP desde el Área de Desarrollo Rural Sostenible, hemos conseguido financiamiento del FPA para realizar un estudio del impacto ambiental en la cuenca Zaña. Las perspectivas son buenas para otros proyectos como la gestión comunitaria de riesgos, motivo por el cual debemos establecer relaciones institucionales con ITDG.



EL PROYECTO FEN EN PERÚ Y BOLIVIA

En esta sección compartiremos con ustedes la experiencia del proyecto Fortalecimiento de las capacidades locales ante la presencia del Fenómeno El Niño en Perú y Bolivia ejecutado por ITDG a nivel de Perú y Bolivia con el apoyo financiero de Save the Children Suecia y Lutheran World Relief. También veremos, las experiencias de las contrapartes SEPAR Huancayo y de CESS Solidaridad. Luego ahondaremos en las campañas de sensibilización, que también fueron un componente del proyecto. Así mismo, compartiremos la experiencia que ha tenido el Programa de Prevención de Desastres del Ministerio de Educación.

## Fortalecimiento de las capacidades locales para enfrentar el fenómeno El Niño en Perú y Bolivia

*Ingeniero Orlando Chuquisengo Vásquez*

*Jefe de Proyecto*

*ITDG Oficina Regional para América Latina*

El proyecto “Fortalecimiento de las capacidades locales ante la presencia del Fenómeno El Niño en Perú y Bolivia” se ha desarrollado en los distritos de Chota (Cajamarca), Colcabamba (Huancavelica) y Belén de Urmiri (Potosí, Bolivia), donde el trabajo se ha centrado en los gobiernos locales y las organizaciones de base; y en San Juan de la Virgen (Tumbes), Chiclayo (Lambayeque) y San José de Sisa (San Martín), donde se ha trabajado básicamente el componente educativo con talleres de capacitación en Gestión de Riesgo y campañas de sensibilización dirigidas a docentes y alumnos de los centros educativos.

### **Objetivo del Proyecto**

El objetivo de este proyecto ha sido: “Fortalecer la capacidad de las ONG, Comités Locales de Defensa Civil, municipios y población organizada para reducir los riesgos y responder el impacto de el fenómeno de El Niño”.

### **Resultados**

1. Actores locales capacitados que participan coordinada y organizadamente para responder a las emergencias generadas por el FEN.

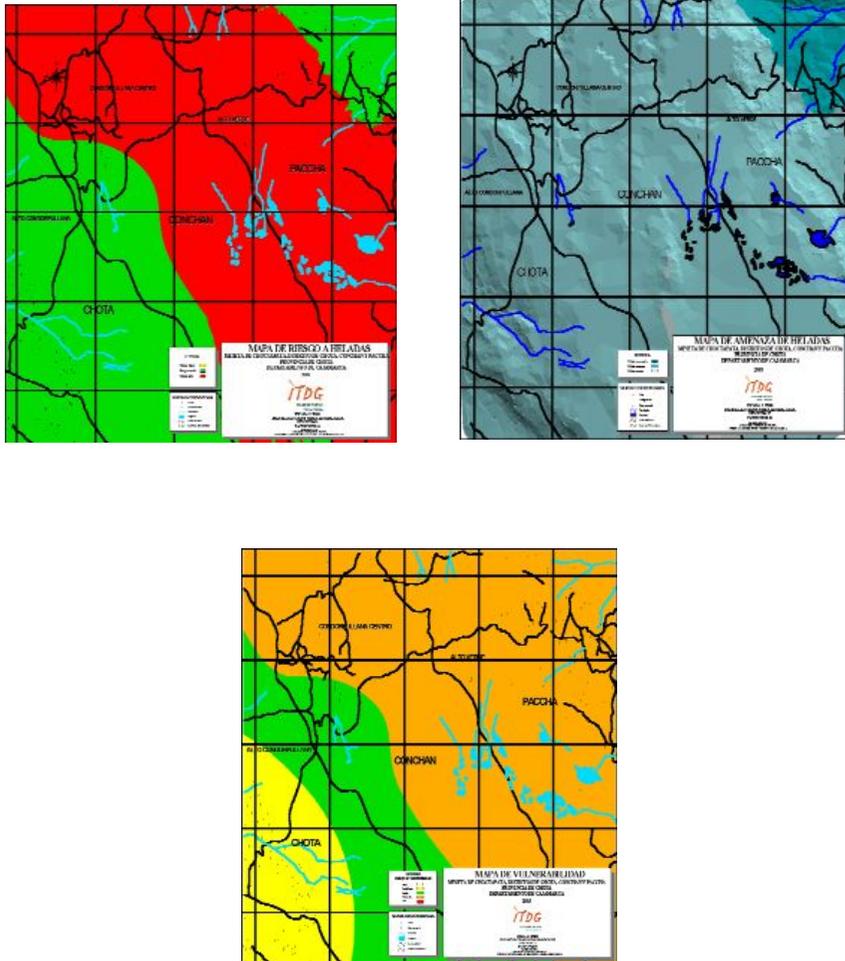
Para lograr esto, se desarrollaron las siguientes actividades:

- Talleres de gestión de riesgo en las diferentes zonas de intervención, con participación de las organizaciones sociales y gobiernos locales.
- Seminarios de capacitación para docentes en nueve departamentos con la finalidad de introducir el tema de la gestión de riesgo en la labor de los docentes. Esto lo trabajamos a partir de un convenio con el Ministerio de Educación.

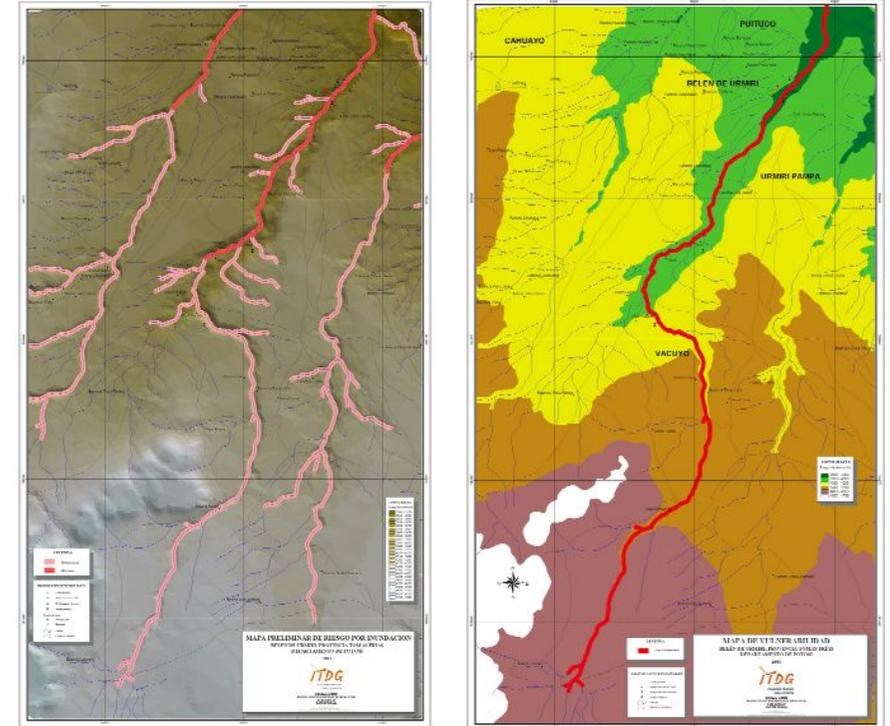




Aquí hay otros mapas de otras zonas. Este es un mapa, por ejemplo, de heladas, que tiene el mismo proceso que el de la zona de Chota. También vemos aquí qué partes están más afectadas. Acá, en el borde, se aprecian las zonas más afectadas por el problema de las heladas. Claro que es un problema en las dos zonas, en Colcabamba y en Chota.



Este es un mapa en la zona de Urmiri en Bolivia. Es un mapa de riesgo para inundaciones. Por ejemplo, los mayores problemas se observan en la parte de arriba. Se ha seguido el mismo proceso. De la misma manera, tenemos para esta zona las heladas y los huaycos. Estos son sólo algunos ejemplos.



### 3. Planes de preparación y atención de la emergencia para reducir el impacto del desastre y formular propuestas para reducir los riesgos.

En ese momento, se pensó en trabajar una propuesta de planificación de largo plazo, para insertarla dentro del plan de desarrollo local, con actividades puntuales. Vamos a coordinar con las contrapartes para ver la forma de hacerles llegar esos planes y ver cómo se insertan éstos dentro del proceso de planificación de la localidad. En Colcabamba y en Chota, hay un proceso de planificación que se quiere implementar. Es importante analizar cómo esos planes de prevención o de gestión de riesgo se pueden insertar dentro de esas dinámicas de desarrollo.

No es conveniente que tengamos dos planes, más bien hay que tratar de que el plan de gestión de riesgo se incorpore dentro de la propuesta de desarrollo. Pero tenemos que plantear al gobierno local que efectivamente asuma la responsabilidad de cumplir cuando se contemplen actividades de prevención en sus planes de desarrollo. Esta es una tarea que podríamos ir coordinando con las contrapartes con las que hemos trabajado, para identificar una posible estrategia.

Hemos elaborado estos planes en el contexto del fenómeno El Niño, en las localidades de Belén de Urmiri (Potosí-Bolivia), Chota (Cajamarca) y Colcabamba (Huancavelica). Sin embargo, creemos que los planes han ido más allá de responder a la emergencia, pues están orientados a procesos de desarrollo, es decir, son planes de gestión de riesgo.

## Participación de la niñez en las experiencias de prevención

*Jonathan Niño*

*Centro Educativo Provincia de El Dorado – San Martín*

Nuestra experiencia de participación en el proceso de prevención de desastres se inició a partir de la presencia de las lluvias torrenciales del mes de abril de 1998, cuando a consecuencia aumentó el caudal del río Sisa, poniendo en riesgo a la población de dicho lugar, sobre todo a las zonas más bajas, como San Isidro, donde ocurrió una inundación. Por el sector donde yo vivo también corrimos el riesgo de inundación; sin embargo, la rápida acción de los vecinos permitió hacer una parcada para evitar que entrara el agua.

Como medida inmediata de prevención, se alertó a la población a través de la emisora radio Latina y los altoparlantes de la Iglesia Católica. Se optaron por tomar medidas directas propuestas en el Plan de Contingencia por el fenómeno El Niño. La población se organizó en brigadas y trabajó en coordinación con las Fuerzas Armadas para que brinden seguridad, se garantizó el servicio de energía eléctrica hasta las cinco de la mañana e inmediatamente se acondicionaron tres lugares que sirvieron de centros de refugio para las familias damnificadas. Estos lugares fueron: el Centro Pastoral, el Centro Educativo No. 0660 y el Centro Cívico.

A las nueve y media de la noche del 18 de abril, se comunicó al jefe de Defensa Civil de Tarapoto, la necesidad de atención. Al día siguiente, se hicieron presentes en nuestra localidad, el secretario de Defensa Nacional, así mismo los representantes del COE de San Martín y de Defensa Civil, y la subprefecta de la provincia de San Martín. A las seis de la tarde del mismo día, se determinaron los resultados preliminares de daños ocasionados.

El día lunes 20 de abril de 1998, se sostuvo un diálogo entre los damnificados y una comisión conformada por el presidente del COE San Martín, representantes del Ministerio de Transportes, del Programa Acción Cívica, del PRONAA, del Ministerio de Educación y del gobierno regional con la finalidad de determinar las formas de apoyo. Así, se logró concertar con el PRONAA una atención oportuna respecto a los alimentos; con el

Ministerio de Salud, atención gratuita a los damnificados en los centros de refugio, y atención con brigadas permanentes de médicos, enfermeras y técnicos en los lugares de alojamiento. Se organizaron actividades de vigilancia epidemiológica ante posibles brotes infecciosos, a través de una supervisión permanente del Ministerio de Educación.

En este proceso, la evaluación realizada determinó que los locales escolares no sufrieron daños, pero la población escolar sí, en cuanto a sus útiles y vestimenta. El Ministerio de Transportes realizó una evaluación del daño sufrido por el puente Sisa, se constató el daño parcial de la baranda y de leves socavamientos en el pilar central. El sector agricultura tuvo dificultades, pero no se realizó una evaluación. El gobierno regional recibió donaciones de 200 cajas de productos variados; los cuales fueron distribuidos a los damnificados en los lugares de alojamiento provisional.

La Municipalidad Provincial El Dorado se responsabilizó de la instalación de ollas comunes, del personal distribuido en las brigadas de apoyo en emergencias; así como, del personal del área técnica para evaluación de los desastres.

En tal sentido nuestras acciones fueron:

- Se garantizó el suministro de energía eléctrica hasta las 12 de la noche durante una semana.
- Se logró el apoyo de una maquinaria del proyecto Acción Cívica para la demolición de viviendas en mal estado, con la dirección de Defensa Civil.
- Se obtuvo el apoyo de 500 galones de petróleo del proyecto Huallaga Central y Pajo Mayo para la maquinaria de apoyo.

De todas las ocurrencias anotadas, se determinaron las siguientes causas:

- La ocupación de las familias en la franja marginal.
- El uso inadecuado de materiales para la construcción de sus viviendas.
- La deforestación de la ribera.
- El incumplimiento de ordenanzas municipales y de normas del Ministerio de Agricultura.
- El desconocimiento y el olvido de hechos similares ocurridos en los años 1941 y 1983.

### **Recomendaciones**

Después de una evaluación producida por el COE San Martín, se recomendó:

- Solicitar prontamente el apoyo coordinado del Banco de Materiales para facilitar créditos que permitan, en el corto plazo, la construcción de viviendas.
- Programar un proyecto de defensa ribereña para controlar la erosión del río Sisa.
- Promover la construcción de viviendas con materiales adecuados, como por ejemplo, quinchas mejoradas o material noble.
- Reforestar y controlar las riberas "20 de Mayo" y "Jirón Malecón".
- Reforestar la desembocadura de la quebrada Pishuaya.
- Realizar una evaluación de riesgo de la laguna de oxidación.
- Promover la reubicación de las familias en alto riesgo a la zona de propiedad municipal.

## Campaña de sensibilización para la reducción de riesgos en escuelas de San José de Sisa, San Martín

*Profesor Juan Mora*

*Unidad de Gestión Educativa de la Provincia El Dorado, San Martín  
Ministerio de Educación*

La experiencia en la campaña de sensibilización con los centros educativos en San José de Sisa, se origina a partir de unas reuniones promovidas por los representantes de ITDG. Hemos participado los centros educativos 0272, Andrés Reátegui; 0660, Jorge Luis Ventemilla; 0274, Luisa Sánchez Ramírez y el 0600, de San Isidro. En estas reuniones, dimos a conocer los peligros existentes en nuestra zona ante los desastres naturales y las vulnerabilidades que existen en este espacio. En este proceso, decidimos organizarnos para formar un comité, el cual integro.

Así, logramos identificar los lugares vulnerables de la parte alta y baja de nuestra zona. Por ejemplo, en las partes bajas se presenta el riesgo a partir del caudal del río y de las quebradas, cuando éste aumenta entra en zonas pobladas y causa daños en las viviendas y terrenos, a las personas y animales. Y por la parte alta, tenemos llanos que pueden ocasionar un problema en la localidad.



En nuestra experiencia trabajamos la sensibilización en los centros educativos dándoles a conocer el problema de la zona y detallando los peligros y vulnerabilidades. Durante esas actividades hemos hecho conocer a los niños la realidad en que vivimos y la necesidad de comunicar a las personas los problemas que podemos tener posteriormente.

En la sensibilización, participaron niños desde tercer hasta sexto grado de primaria. Ellos mismos confeccionaron los eslóganes, así mismo dieron ideas y sugerencias, como la de realizar un pasacalle el 8 de agosto, con el fin de difundir en la comunidad este importante tema. Mi centro educativo también participó en el concurso de eslóganes, el nuestro fue: "Defendiendo la fauna, defendiendo los árboles".

Los objetivos de este importante proyecto fueron:

- Contribuir a mejorar el medio ambiente.
- Fomentar el cultivo de las plantas y evitar la tala de los árboles.

En las actividades de sensibilización participaron ITDG, CEDISA (Centro de Investigación de la Selva Alta), la Junta Directiva, asesores de alcaldes escolares, la municipalidad de la provincia, con representantes de Defensa Civil y del Área del Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura, niños y niñas de los centros educativos y los padres de familia.

### ***El compromiso con la reforestación***

Después de haber terminado la campaña, el día 15 de agosto desarrollamos acciones de reforestación con la participación de niños del quinto y sexto grado de primaria. Se decidió trabajar con estos niños, pues ellos son más grandes y tienen mayor capacidad para participar en este tipo de trabajo. También participaron los profesores, los representantes de ITDG, personal del sector técnico de la municipalidad y los padres de familia.

Los requerimientos fueron un aporte de ITDG, ellos nos proporcionaron los plántones en las especies de guabas, ficus, pariperros, yacushimillos cucardas, gardenias, mohenas y pinshacapi. Hemos sembrado los plántones donde eran necesarios; por ejemplo, el yacushimillo lo hemos sembrado en la ribera de los ríos, el pariperro (planta forestal) la hemos destinado para las alturas con el fin de evitar el desollame que pueda ocurrir posteriormente. Las cucardas y gardenias las hemos sembrado en los centros educativos, porque nosotros nos encontramos en una parte alta y en la parte trasera de la escuela se eleva un cerro que está deforestado.

El programa también nos proporcionó alambre de cerco, calaminas planas, pintura y los palos para el cercado de los plántones, así evitamos que sean dañados por los animales. Los niños están muy contentos y tranquilos, porque los estamos incentivando en el cuidado de las plantas con premios; de esta manera, están entusiasmados por cuidar los plántones y motivados para que luego, por su propia iniciativa, continúen haciéndolo.

Estos trabajos han ido evaluándose a través de reuniones con los amigos

de ITDG, en las que también se informan los acuerdos tomados con el comité de los centros educativos. En este proceso de evaluación, medimos nuestros logros y las dificultades que se encontraron en el trabajo.

## Monitoreo a las campañas de sensibilización en centros educativos de Tumbes y Chiclayo

---

*Licenciada María Semino  
Directora de IRESIMA  
Instituto Regional de Salud Integral y Medio Ambiente*

Voy a compartir con ustedes el trabajo realizado por IRESIMA en el marco del Convenio de Cooperación con la Fundación Save the Children Suecia y en acuerdo con ITDG.

El Instituto Regional de Salud Integral y Medio Ambiente (IRESIMA) es una asociación civil sin fines de lucro, con diez años de trabajo por el desarrollo humano sostenible en las regiones de Tumbes y Piura.

Su visión es la promoción de una cultura de derechos y de infancia para el desarrollo sostenible, con participación de niños, niñas, adolescentes, comunidad organizada y gobiernos locales de las regiones de Tumbes y Piura. Sus líneas de trabajo son: Desarrollo Institucional, Infancia, Género y Ambiente.

El ámbito de la experiencia que voy a relatarles es el distrito de San Juan de la Virgen, en el departamento de Piura; y la ciudad de Chiclayo, en el departamento de Lambayeque.

### **Beneficiarios**

Los beneficiarios directos en San Juan de la Virgen fueron, en primer lugar, los representantes de cinco municipios escolares: uno de secundaria y cuatro de primaria. Treinta y nueve docentes fueron capacitados, 31 de primaria y ocho de secundaria; un especialista de educación y representantes del Comité Municipal por los Derechos del Niño (COMUDENA) integrado por la municipalidad, la DEMUNA, Centro de Salud, Comité del Vaso de Leche, Policía Nacional, Educación, AMAPAFAS (Asociaciones de Padres y Madres de Familia). También, los alumnos de cinco centros educativos, 329 de primaria y 190 de secundaria. Cabe destacar la participación del aula de niños y niñas con discapacidad del centro educativo 052.

Los beneficiarios indirectos fueron la población del cercado de San Juan de la Virgen que fueron sensibilizados por la campaña.

En el caso de Chiclayo, los beneficiarios directos fueron los 2 300 alumnos de primaria y los 184 de secundaria, los docentes de los tres centros educativos: 65 de primaria, 10 de secundaria, tres especialistas de educación. Los beneficiarios indirectos fueron los vecinos que viven en el perímetro de los tres centros educativos, lo mismo que dos de las asociaciones de padres de familia.

### ***Proceso de intervención***

Se inicia el proceso con un taller convocado y desarrollado por ITDG, para actualizar los conocimientos sobre gestión de riesgos de los miembros de las instituciones invitadas, y para tomar acuerdos para ejecutar el seguimiento y monitoreo de las campañas como parte del proyecto que ITDG desarrollaba.

Estas campañas comienzan con el Taller de Gestión de Riesgo de Desastres del fenómeno El Niño, en San Juan de la Virgen y Chiclayo.

El taller, en ambos casos, es facilitado por la representante de ITDG en lo que a Gestión de Riesgo y FEN se trata. IRESIMA y Micaela Bastidas (contraparte local de Save the Children Suecia en Chiclayo) se encargan de la convocatoria y la facilitación del tema de ciudadanía y organización estudiantil desde la perspectiva de derechos.

### ***Productos***

Como productos de estos talleres, se elaboraron en forma participativa entre docentes, especialistas, niños y niñas representantes de municipios escolares, y el COMUDENA los mapas de riesgo y la escala de los problemas.

En el caso de San Juan de la Virgen, ellos determinan como prioritario el problema de consumo de agua contaminada y la pobre arborización en el distrito. En el caso de Chiclayo, el problema más saltante es la contaminación por residuos sólidos y el uso del dren como botadero. En ese mismo taller se elabora participativamente una propuesta de campaña inicial.

En San Juan de la Virgen, la campaña involucra a la comunidad, quizá por las características del distrito: rural, pequeño y hay posibilidades de mayor relación con todos los integrantes de la comunidad. Y allí se involucran los municipios escolares, el COMUDENA, la municipalidad, la DEMUNA, los docentes y los diversos sectores de la comunidad. La campaña se llamó "Agua Potable y de Calidad, derecho de San Juan de la Virgen". Los municipios escolares y la Coordinadora Distrital de Municipios Escolares (CODEME) asumen la promoción de la campaña.

Ustedes saben que en esa época comienza la huelga magisterial y la relación con los docentes es limitada; por eso, en coordinación con la Dirección Regional de Educación de Tumbes y los representantes de los municipios escolares, se establece como estrategia que el COMUDENA sea el que realice la convocatoria a las actividades siguientes. Así es como se realiza el taller de la incorporación de temas de campaña a las unidades didácticas. Además, en un taller en San Juan de la Virgen y con acuerdo del delegado de los profesores, que llegó al taller, se decidió ir a Tumbes. Los profesores estaban en plantones frente a su Dirección Regional, pero acordamos por grupos no hacer ya un taller con cada uno de ellos, pero sí reuniones de trabajo, y lo hicimos en dos grupos. No contamos con todos los profesores que hubiésemos querido, pero definitivamente fue una forma de salir de esa situación que se había originado con la huelga.

Además, se había realizado previamente una reunión con todos los integrantes del COMUDENA, que también lo integran los docentes, las autoridades de salud, las entidades locales y se socializa el plan que había salido como resultado del primer taller. Allí, cada uno asume un compromiso.

Quiero resaltar la participación estudiantil. Hubo participación de los municipios escolares a través de la Coordinadora de Municipios Escolares. Esta actividad también se hizo para movilizar a la Coordinadora. Ellos habían tenido casi un mes de clases y después se interrumpen las clases y se quedan en la elaboración de su plan de trabajo. Se consideró esta actividad para retomar sus actividades. Inicialmente participan sólo dos del municipio en el taller inicial, un alcalde y una regidora de salud y ambiente; pero, ellos deciden convocar a los demás municipios escolares del distrito a través de la Coordinadora y logran convocar cinco centros educativos, cuando inicialmente la propuesta hablaba de tres.

En el caso de Chiclayo, cada centro educativo elabora su Plan de Trabajo y comienzan a realizar sus actividades.

En el proceso de interacción, se había dicho que el tema de campaña se incorporaba al currículo a través de las unidades didácticas. De los talleres se obtienen insumos para preparar la propuesta de los temas de campaña e incorporarla a las unidades didácticas, material que se hace llegar a los docentes a través de las reuniones de trabajo, para que incorporen al dictado de clases la campaña en una unidad de 20 días previos a ésta.

Esto permite que ambas experiencias estén marcadas por la promoción de la participación de los alumnos, la réplica hacia los demás docentes y la capacitación de los estudiantes, la elaboración de afiches y pancartas que se hacen en los mismos centros educativos y la participación, en algunos casos, de los padres de familia.

Cabe resaltar también el involucramiento en el tema de la comunidad, los vecinos e instituciones responsables, en San Juan de la Virgen. Hay un hecho anecdótico: en San Juan de la Virgen había el problema del agua contaminada, hay un proyecto de agua potable que se ha suspendido por su sobrevaloración. El representante de la empresa del agua va a dar la charla de sensibilización como parte de la campaña y en ésta hace la denuncia: que la empresa responsable del agua no está tratando adecuadamente el agua por ahorrar. Después, esto se hace público y el señor responsable ahora está fuera de la empresa. Han habido comunicaciones a través de la prensa, se ha apoyado la gestión del municipio ante la Defensoría del Pueblo para ver qué pasa con el proyecto, pero la entidad encargada no da respuesta. Supimos, por boca de un especialista de Salud, que el análisis hecho en el mes de marzo arroja resultados de agua contaminada; es decir, la población está consumiendo agua contaminada. Pero, cuando nosotros pedimos el resultado nos dieron el resultado de abril; entonces ellos no estaban siendo transparentes al dar la información, a pesar de que uno de sus funcionarios nos había confirmando verbalmente el consumo de agua contaminada por parte de la población de San Juan de la Virgen y de otras localidades de Tumbes.

En los dos casos, la campaña trasciende la experiencia; es decir, inicialmente la experiencia estaba programada para que la campaña culmine el 31 de mayo, pero tanto en Tumbes como en Lambayeque, las actividades

programadas en base a la motivación de la campaña se han extendido hasta fin de año y se han incorporado a los planes de trabajo de los municipios escolares. Ahora, estamos en la etapa de evaluación y posibilidades futuras de que se desarrolle el plan establecido hasta fin de año.

Entre las lecciones aprendidas en San Juan de la Virgen, tenemos:

1. La información oportuna permite tomar decisiones acertadas. ¿Por qué decimos esto? Porque después de que comenzamos la capacitación, la población tenía problemas, pues el agua estaba racionada. Estaba presionando a la autoridad municipal para tener agua todos los días, pero después de la charla del representante de EMFAPA Tumbes, quien tenía a su cargo el análisis de la calidad de agua de consumo humano; entiende que no puede tener el agua todos los días, porque significaría consumir agua no procesada. La localidad tiene un reservorio en el que entra el agua del río directamente y del cual se sacaba el agua; a partir del procesamiento del agua, la población entendió que ésta debe tener un tiempo de reposo para su descontaminación. Por eso, la información oportuna permite, tanto a autoridades como población, tomar decisiones acertadas.
2. La otra cosa importante es la inclusión de niños y niñas con discapacidad en las actividades de la comunidad, lo cual permite valorar sus aportes, reconocer sus derechos e ir construyendo una cultura de la inclusión y de la no discriminación. En la foto, vemos a una niña del colegio 052; aquí, en este evento tenemos a la profesora y una niña con discapacidad que ha participado en la marcha, en la elaboración de los carteles, en las clases impartidas por la profesora. Definitivamente, pensamos que si nosotros estamos trabajando y aportando en la construcción de una sociedad diferente, tenemos que empezar a respetar las diferencias.
3. Los espacios de participación de cada localidad permiten informarse, involucrarse y buscar estrategias de solución a los problemas de la localidad. En este caso, se aprovechó la existencia de la organización de los niños y las niñas a través de sus municipios y de la Coordinadora de Municipios Escolares y las redes como el COMUDENA, en el que está representada la sociedad civil y el Estado. Aprovechando esta organización existente, se pudo desarrollar con mejores resultados la campaña.

4. Al conocer los riesgos a los que están expuestos, se despierta el interés de la población y se garantiza su participación para buscar el cambio. En la foto podemos ver a los integrantes del COMUDENA participando y, lo más importante, la participación de los municipios escolares.
5. Ante los imprevistos, es necesario buscar una estrategia que garantice la acción. En este caso, la huelga de los docentes fue un imprevisto y tuvo que buscarse la salida para garantizar su participación en la campaña. Lo mismo pasó en Chiclayo, donde tuvimos alguna dificultad con la Dirección Regional de Educación, pero contando con el apoyo de los docentes, ya sea en sus centros educativos o en sus domicilios, se posibilitó la continuación del trabajo empezado. Decía que aquí, en Chiclayo, los docentes motivados y capacitados se convierten en promotores de la campaña y transmisores de los conceptos aprendidos.
6. Los niños y niñas asumen responsablemente su compromisos.
7. La presencia de los niños y niñas realizando limpieza de las calles aledañas a su centro educativo, motiva a participar a los vecinos.
8. La actitud proactiva de los directores garantiza la participación de su centro educativo.
9. Actividades de participación y movilización generan sinergia que abren la posibilidad de concreción de otras actividades.

### ***Respecto a las dificultades y limitaciones***

1. Huelga magisterial que retrasó el calendario de actividades e interrumpió la comunicación con docentes y alumnos.
2. Algunas limitaciones en la coordinación con la Dirección Regional de Educación.
3. Recursos limitados para el apoyo de campañas y actividades de sostenimiento posterior.
4. Limitaciones en el acceso a la información del sector salud y empresa del agua. Creemos que debe haber transparencia en la información; en esto tiene mucho que ver la participación ciudadana, de la sociedad

civil. Tenemos derecho a esa información, porque nos va ayudar a mejorar nuestras propuestas, pero también ayudará a realizar más vigilancia ciudadana para que los recursos no sean malgastados, sean utilizados adecuadamente y no se hagan obras anteponiéndolas a los intereses de la comunidad.

4. Conocimiento desigual del tema por los participantes involucrados.

Dentro de las recomendaciones, tenemos:

1. Actividades permanentes para garantizar el impacto.
2. Recurrir a las redes locales de niños, niñas y adultos organizados para garantizar mayor participación y sostenibilidad de las acciones. Creemos que esto es fundamental. Tiene que ser con todas las organizaciones de la localidad, no se debe crear organizaciones paralelas para que el trabajo no se vea disminuido.
3. Incidir en la capacitación de agentes locales que permita una participación a nivel de propuestas, incorporar el tema en planes de desarrollo local y desarrollar propuestas para el presupuesto participativo.
4. Trabajar concertadamente con los secretarios técnicos locales y Defensa Civil para utilizar recursos para la transferencia de tecnología y la formación de capacidades locales con enfoque de derechos.
5. Un proceso participativo donde la sociedad civil cumpla un rol de dador de propuestas y de vigilancia. Cuando hablamos de la sociedad civil, también estamos hablando de la participación de los niños y de las niñas, como sujetos sociales de derechos.

Estaba revisando el documento que nos acaba de entregar del Ministerio de Educación. Me parece todo un avance, pero creo que están ausentes los niños y las niñas; también debemos incorporarlo, porque tienen ideas, propuestas y, de repente, la propia visión que nosotros los adultos no tenemos. Entonces, hay que incorporarlos como sujetos de derechos, no como niños que vamos a proteger dentro de estas instituciones y a los que nosotros vamos a hacerles todo y decidir por ellos. Creo que eso es importante y aquí, por ejemplo, cuando se hablaba de los talleres, planes de contingencia sobre prevención y atención de emergencia y hacerle

frente al FEN decía: “el equipo de tutoría de prevención integral seleccionará docentes, administrativos y padres de familia de los centros educativos”, pero no hay niños y niñas, no hay adolescentes, que estoy convencida son los actores principales.

Entonces, si estamos haciendo una educación para los niños, una educación para los adolescentes, incluso cuando se convocan a las universidades e institutos superiores tampoco están los alumnos y alumnas. Nos parece importante incidir en el trabajo que nosotros hacemos para buscar la participación y el protagonismo de los niños y las niñas, así como el de los adolescentes.

## Plenaria – Preguntas y comentarios

La gestión de riesgo y trabajo municipal con relación al tema de educación y trabajo en las escuelas, presenta un contraste que aparece en el segundo caso. Cuestiones muy concretas, qué hacer, demasiado: tenemos que hacer esto, esto y esto. Mientras en el otro caso, como que nos cuesta un poco más aterrizar en términos de propuestas más concretas. Creo que el fondo del asunto está en que a veces vemos el tema de riesgo individualmente. Entonces, pensamos sólo en el tema de la amenaza y no nos damos cuenta de que se puede trabajar, considerando la amenaza en zonas de alto riesgo, problemas muy concretos con la misma gente; por ejemplo, el proteger las escuelas, el mejorar los sistemas de saneamiento son cosas que también ayudan a reducir la vulnerabilidad por más que no estén relacionadas directamente con el tema de la amenaza.

En un contexto donde existe condiciones de riesgo, el hacer esto, también puede ayudar a reducir la vulnerabilidad y, por lo tanto, se está haciendo gestión de riesgo. Tal vez, sería importante ser conscientes de que se debe tener cierto límite, porque a lo mejor todo resulta, en ese contexto, siendo gestión de riesgo. Simplemente lo señalo como un comentario, porque me parece importante ver esa diferencia. Tal vez, habría que darle un poco más de concreción a este tipo de actividades, al caso de los planes municipales; y en el otro caso, habría que tener una visión más amplia de lo que son los riesgos.

Participante del taller

Estas actividades, si bien es cierto sensibilizan, definitivamente son un aporte al interior de cada comunidad o centro educativo donde se han realizado, pero definitivamente deben responder a una actividad permanente, donde podamos garantizar la tan mentada sostenibilidad. Eso es un reto para todos. Es como para nosotros el tema de Gestión de Riesgo: lo vamos involucrando en los planes de desarrollo local. Creo que las instituciones que están trabajando deben influir para que allí esté incorporado.

La experiencia nuestra se centra en el tema de la infancia. Por ejemplo, estamos logrando que las representaciones de niños organizados entren en la lucha contra la pobreza, porque tienen algo que decir allí. A través de género, también deben estar representadas, porque los planes locales no representan o no tienen nada de la agenda de género. Cuando una compañera presenta un proyecto, los regidores hacen cuerpo común y no lo aprueban. Son cosas que debemos trabajar integralmente.

Un Plan de Desarrollo no puede ser un plan de desarrollo parcial, sectorizado, sino tenemos que ir incorporando como ejes transversales todas estas propuestas y así, podremos hablar de un Plan de Desarrollo Integral.

Maria Semino, Directora de IRESIMA

Aprovecho este momento para contarles que en Arequipa tuvimos la oportunidad de acompañar un proceso en el que, tal vez, se ha recogido la recomendación de esta experiencia. El trabajo con niños con relación a la gestión de riesgo no puede ser un trabajo tan puntual, tan coyuntural. Este proyecto buscaba prepararnos mejor para enfrentar a un FEN que se anunciaba. En el caso de Arequipa, el trabajo con niños en escuelas después del sismo del 2001, ha permitido que nuestra contraparte conjuntamente con el equipo de capacitación de defensa civil, en coordinación con las autoridades del sector educación, acompañen procesos que han culminado con planes elaborados por toda la comunidad educativa, incluyendo los niños y niñas. Ya no planes exclusivamente pensados por los directores o los docentes. Planes donde se ha identificado cuáles son los roles que les toca a los niños. Han sido procesos en los que se ha aplicado un concepto de participación más respetuoso de los niños y niñas. Muchos creemos que los niños participan, porque organizamos una campaña y los llamamos para que

desfilen o porque organizamos un concurso y les damos el tema, una directiva y les ponemos las pautas. Como se decía en la mañana, primero hay que sentir la problemática y reflexionarla, pues el niño necesita información para poder analizarla, procesarla y aportar con propuestas.

Cuando pensemos en el trabajo con niños, es importante pensar primero qué entendemos por participación. Si pensamos en una participación utilitaria, no vamos a estar respetando lo que ayer se comentaba, el reconocimiento del niño con capacidades.

Participante del taller

Sólo quiero contarles una experiencia que de repente no viene al caso. El año pasado, los municipios escolares de Tambogrande organizan una marcha por el agro y la vida. Eso puso “los pelos de punta” a muchos en Piura (ustedes saben el conflicto que hay con los de la mina). Esos niños tenían un programa desde hace dos años y medio. Primero habían hecho un seminario de lo que era el agro y la minería, después el agro y la vida. Y el año pasado, tres o cuatro días antes de la consulta popular, hicieron una movilización pacífica por al agro y la vida.

Hubo instituciones horrorizadas que nos llamaron y dijeron: “¿qué hacen para parar la marcha?” Yo les dije que no podía hacer nada, porque si digo a los niños que tienen derecho a organizarse, a participar y a opinar, no les puedo decir que no pueden hacer la marcha. Lo que hay que cuidar es que no pase nada.

Los chicos hicieron su marcha asombrosamente, porque era un tema que los convocaba, lo sentían. Incluso, la prensa opuesta a esto, reconoció que habían habido 3 000 mil niños participando en la marcha. Todos con sus carteles que habían elaborado, lógicamente con el apoyo de sus profesores, y vinieron de todos los anexos de Tambogrande. Y preguntaban: “¿Y por qué los niños?” Porque son hijos, nietos y bisnietos de campesinos, porque sienten la problemática. Definitivamente, creo que tenían todo el derecho de hacer su marcha y creo que fue el aporte de ellos desde su visión a la consulta que después ustedes saben cuáles fueron los resultados.

Creo que hay experiencias que a veces no tomamos en cuenta desde nuestra visión de adultos. Pensamos que están siendo manejados, los

están utilizando, quieren un mártir niño, quieren matar a un niño para tener un mártir. Como nosotros habíamos estado siguiendo un poco el proceso, veíamos que esto salió de ellos, de la Coordinadora. En la marcha, no pasó nada con respecto a ellos, pero sí pudieron dar una muestra de lo que pueden hacer.

Creo que en todas partes hay otras experiencias. Por ejemplo, hay experiencias donde los niños participan en las reuniones para los planes de desarrollo local, sobre todo en las zonas rurales, son los que a veces piden que exista una DEMUNA en su comunidad (o las madres). Entonces, a partir de sus necesidades, los alcaldes tienen que tomar en cuenta esas propuestas. Se han visto casos en los que a partir de ellos, se ha formado la DEMUNA.

Maria Semino, Directora de IRESIMA

Cuando nosotros trabajamos con docentes, mucho se entiende que el enfoque de género lo instrumentalizan y lo convierten en un curso, en un tema y allí terminó todo. Lo mismo puede pasar con el enfoque de gestión de riesgo de desastres. Otra tema es que no se ve a los niños como actores, sino como beneficiarios que no asumen un protagonismo y es así como mueren los enfoques. Un trabajo muy focalizado de capacitación con maestros y maestras me parece importante; pero no debe de quedar allí, porque generalmente la capacitación termina con una directiva de un cómo hacer. El enfoque llega a la escuela hasta la puerta, pero no entra, ni tampoco los derechos ni la gestión de riesgos.

Participante del taller

Estoy de acuerdo con que participar en las campañas, de por sí, no es participación en todo sentido -si es que entendemos participación en un sentido más amplio-. Sin embargo, así como existen determinadas condiciones en nuestra sociedad, que posibilitan cierta participación que uno debe aprovechar para empoderarse, apropiarse de esto y trascender un poco más; de la misma manera, por lo menos cuando observábamos el vídeo, veíamos cómo los niños tenían la posibilidad de expresarse. Creo que aunque sea en un primer momento más o menos dirigida, significa un avance en términos de participación en este país. En la medida de que se trascienda eso, que es parte de convertir una actividad en un proceso, pienso que vamos a conseguir una mayor participación de

los niños. Y hay que reconocer que la participación de los niños tiene que darse generalmente en este tipo de actividades, en actividades de tipo lúdico. Así, los niños van a encontrar espacios para poderse expresar mejor, presentar mejor sus propuestas o iniciativas y avanzar, en lo que puede ser su participación, en otras instancias de decisión. Pero, si nosotros hacemos la cosa a la, inversa y empezamos a hablar de tipo de participación, porque tenemos niños representados en tal y cual instancia de “decisión”, esa participación puede tener correr el riesgo de ser un poco decorativa, pero no real. Creo que no hay una respuesta única, sino que hay que combinar y reconocer dónde estamos en términos de las posibilidades brindadas en determinados procesos.

Participante del taller

Lo que muestra el vídeo es lo de ese día. Sin embargo, el proceso se desarrolla una semana antes, tú veías a los niños motivados, inspirándose en lo que iban a escribir en la pancarta. El trabajo previo ha sido muy rico. La participación ha sido muy sentida por los niños, estaban conscientes de lo que querían mostrar. Además, San José de Sisa es una zona altamente riesgosa en cuanto a problemas de deforestación y de deslizamientos, y esos niños son conscientes de ello. Lamentablemente, no hemos podido grabar ese momento previo del proceso, pero eso también nos da pie para tomar en cuenta algunas partes del proyecto en lo educativo.

Participante del taller

## Programa de Prevención de Desastres del Ministerio de Educación

*Eduardo Mendoza Céspedes  
Comisión Permanente de Defensa Civil  
Ministerio de Educación*

### 1. SITUACIÓN ACTUAL

Actualmente, se reconoce que la prevención y la atención de los desastres no es tarea exclusiva de los organismos tradicionales de socorro, sino que es una responsabilidad que le compete a todas las personas e instituciones de la sociedad. Es la comunidad organizada el recurso más idóneo para hacerle frente a los momentos más difíciles de cualquier emergencia o desastre, por ello es necesario un cambio de actitud generalizado en la población para lograr las condiciones favorables que permitan continuar avanzando, y establecer de manera sostenible las nuevas estrategias y acción social para mitigar las consecuencias de los desastres originados por causas naturales o tecnológicas.



Ese cambio de actitud debe concretarse por medio de la acción educativa en el fortalecimiento de una cultura de prevención, es el hecho educativo el que transforma al ser humano en su interioridad y logra influir en la forma de percibir su realidad, de comprenderla, de interpretarla y de reaccionar ante ella.

El sistema educativo tiene el compromiso de formar personas capaces de prevenir y enfrentar circunstancias adversas como las emergencias o desastres, considerando ante todo, que nuestro país está expuesto a amenazas sísmicas, inundaciones, sequías, deslizamientos, etc. El fortalecimiento de una cultura de prevención debe ser un proceso permanente, integrador e integrado a todo el esfuerzo educativo nacional, y trascender la respuesta inmediatista ante situaciones de emergencia, perdiéndose de vista la necesidad de desarrollar acciones sociales y

preventivas al respecto. Así, resulta imperativo dar paso a un nuevo enfoque educativo sobre los desastres.

En los últimos años, algunos países de nuestro continente, como Chile, Venezuela, Cuba y Costa Rica, revelan un creciente interés por hacer de la educación formal un medio para educar a las personas en materia de riesgos y desastres. Los esfuerzos realizados muestran interesantes logros en las actividades educativas orientadas a la prevención y la preparación para los desastres, y son producto de un proceso de madurez que se ha ido consolidando con los años y ha dado paso a una nueva forma de interpretar los riesgos y las catástrofes.

Este interés se muestra, entre otras formas, en los esfuerzos destinados a incluir el tema de desastres y su prevención en los programas curriculares de Educación Básica, Formación Magisterial y Educación Superior. Por lo tanto, no es extraño observar en los programas de estudio de países americanos, objetivos, competencias, capacidades, contenidos y experiencias de aprendizaje referidos a diversos aspectos relacionados con la seguridad personal y grupal, la forma de prevenir y responder a posibles situaciones de emergencia.

Estos esfuerzos internacionales están logrando, no sólo enriquecer la propuesta curricular con nuevos campos temáticos, también están organizando actividades de capacitación a docentes y se ha integrado esta temática en textos y guías escolares.

Al induirse los contenidos referidos a una cultura de prevención en el currículo, es posible influir significativamente en la forma de percibir, sentir, pensar, valorar y actuar de los estudiantes respecto a todos los componentes y elementos que determinan la ocurrencia o no de una emergencia y/o desastre. La sociedad requiere de personas que, además de saber de peligros, vulnerabilidades y riesgos a los que están expuestos, los combatan y estén en capacidad de comprender y actuar correctamente en situaciones de alerta.



La educación tiene importancia y prioridad, porque si los y las estudiantes no adquieren, desarrollan y manifiestan conciencia, conocimientos, comportamientos, actitudes y participación en lo concerniente a la atención de los desastres, no serán capaces de prevenirlos.

En este marco, el Ministerio de Educación a través de la Oficina de Tutoría y Prevención Integral – Programa Nacional de Prevención de Desastres, en coordinación con el INDECI, ha diseñado la propuesta curricular “APRENDIENDO A PREVENIR”, conformada por un contenido transversal, capacidades, valores y actitudes referidas a la prevención de las emergencias y desastres de origen natural y/o tecnológico, con el fin de ser considerados en el actual proceso de reajuste y revisión de los programas curriculares vigentes, y contribuir a formar una cultura de prevención desde los primeros años de escolaridad.

La meta es una cultura de prevención, el cumplimiento de este propósito requiere de conocimientos, desarrollo de capacidades, cambios de costumbres, de hábitos, de actitudes de vida, lo que, evidentemente, supone un proceso que debe iniciarse a la más temprana edad, para lo cual el Sistema Educativo emerge como la instancia insustituible.

Al respecto, el sector Educación, asume su rol importante en la formación y preparación de la comunidad educativa, a través del compromiso y la necesidad de realizar un conjunto de acciones educativas orientadas a la reducción de la vulnerabilidad física y educativa, como la capacitación docente como el agente protagónico del servicio educativo, y de quien depende la adecuada formación generacional de niños y jóvenes.

Todo ello, nos induce a considerar claramente que la misión del sector Educación, además de mejorar la calidad de vida de las comunidades - pues, la educación está orientada al proceso de realización humana en intercomunicación permanente con su mundo socio-cultural-, debe constituirse en un agente reductor de la vulnerabilidad a las amenazas o peligros, cualquiera sea su origen, para así hacer posible el desarrollo de una cultura de prevención de desastres.

Hoy, ante la toma de conciencia e importancia de la reducción de desastres, se viene adoptando medidas encaminadas a establecer la inversión pública en obras de prevención, con el fin de evitar o menguar diversos daños o amenazas, tendiendo, más bien, a buscar el desarrollo sostenido, el mismo que redundará en el bienestar común y de las generaciones futuras.

## 2. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 28044 – Ley General de Educación.
- Ley N° 19338 - Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil y sus modificatorias aprobadas por Decretos Legislativos N° 442, y N° 905.
- Decreto Supremo N° 005-88-SGMD - Reglamento del SINADECI.
- Decreto Supremo N° 001-A-2004-DE-SG.-, se aprueba Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.
- Decreto Supremo N° 025-2001-ED, se crea la Oficina de Tutoría y Prevención Integral.
- Decreto Supremo N° 081-2002-PCM, sea crea la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres.
- Decreto Supremo N° 021-2003-ED. Declárese en Emergencia el Sistema Educativo Nacional durante el bienio 2003-2004.
- Directiva N° 014-2002-VMGP. Acciones de prevención y preparación para afrontar peligros naturales y tecnológicos para la protección del medio ambiente y la mitigación de los desastres en el sector educación.
- Directiva N° 002-DM-ME-2002. prevención y atención de emergencias y desastres frente al fenómeno de El Niño – FEN.

## 3. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE DESASTRES

### 3.1. OBJETIVOS

#### OBJETIVO GENERAL:

Implementar nuevas estrategias para la gestión de riesgos en la prevención de desastres, que conduzcan a reducir la vulnerabilidad física y educativa del país, adecuándolos para fortalecer el ejercicio de la diversificación curricular e incorporándolos, a su vez, en la modalidad de educación no formal, que garantice el logro de las acciones del Programa de Prevención de Desastres en el Sector Educación.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Fortalecer e insertar los contenidos sobre prevención y atención de desastres para el manejo del ejercicio de la diversificación curricular en las estructuras curriculares vigentes, que permitan la práctica y conocimientos y conduzcan a la competencia preventiva, manteniendo presencia transversal permanente en los currículos de los diferentes niveles y modalidades del sistema, articulando el quehacer educativo con

la realidad fenomenológica nacional, regional y de la comunidad inmediata.

2. Capacitar a especialistas en educación y docentes seleccionados, en la gestión de riesgos en prevención de desastres para centros educativos que permitan articularse con los Comités del Sistema Nacional de Defensa Civil.
3. Mantener en estado permanente de operatividad las instancias administrativas y educativas y de los organismos desconcentrados del sector Educación a través de la estructura orgánica y funcional de las Comisiones Permanentes de Defensa Civil del Sector Educación.
5. Promover y conducir la conformación de equipos técnicos multisectoriales a través de los Comités del Sistema Nacional de Defensa Civil; para la evaluación periódica de la infraestructura educativa, bienes monumentales y culturales, para que permitan regular el informe técnico de cada una de éstas a nivel nacional y que conduzcan a implementar los sistemas adecuados de protección y seguridad, bajo la coordinación del especialista de infraestructura educativa de las DRE.
5. Participar en los ejercicios simulados y demás actividades conmemorativas de la prevención de desastres (campañas de prevención de incendios, limpieza de techos y eliminación de material fungible en los centros educativos, simulacros contra inundaciones, sismos, incendios, etc.).
6. Implementar la Red de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del Sector Educación, a través de la capacitación sistemática en gestión del riesgo para la prevención de desastres y la implementación y manejo de equipos de comunicaciones, complementado con el programa Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), en coordinación con la Organización Panamericana de la Salud y a través del Convenio Marco con el sector Salud.
7. Implementación del sistema de comunicaciones y equipos de seguridad y rescate para la sede central, que permita contar con capacidad de respuesta para salvar vidas en situaciones de emergencias o desastres.

8. Evaluar, monitorear y supervisar las acciones de prevención y preparación para afrontar peligros naturales y antropogénicos en la comunidad educativa, a nivel nacional.
9. Implementar las necesidades de útiles de oficina y contrato de personal profesional y técnico con experiencia en manejo de prevención de desastres.

### 3.2. ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

1. Acciones de capacitación a nivel nacional y descentralizadas sobre prevención de desastres.
2. Movilización comunitaria, simulacros nacionales escolares.
3. Elaboración de material educativo, entrega de información actualizada sobre la etiología de los fenómenos naturales y tecnológicos, y sus recomendaciones preventivas, Guía de organización y funcionamiento de las Comisiones Permanentes de Defensa Civil para instituciones educativas.
4. Alianzas estratégicas con las ONG INTERVIDA, ITDG y BOMBEROS SIN FRONTERAS FRANCIA, cuyo proyecto es la innovación y fortalecimiento del Programa de Prevención de Desastres del Ministerio de Educación.

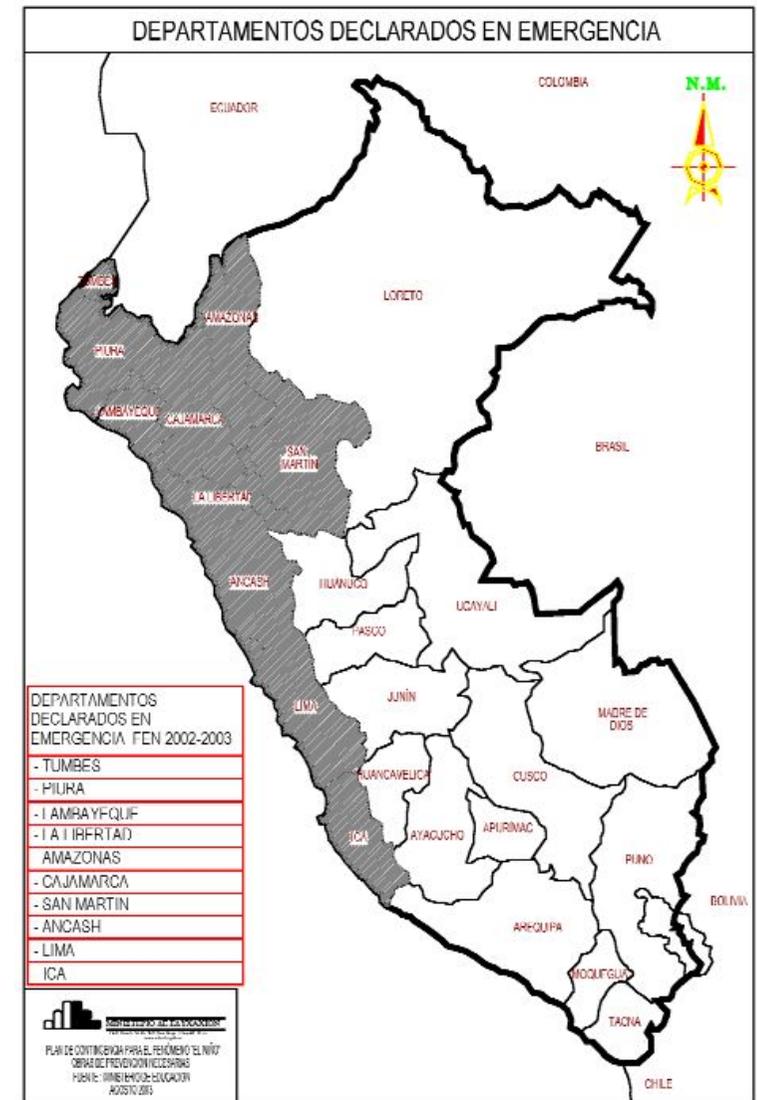


### 4. EXPERIENCIA EN LA ATENCIÓN DEL FENÓMENO EL NIÑO

Para la atención del pronóstico de la presencia del fenómeno El Niño 2002-2003 “de leve a moderado”, se creó la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres, presidida por la presidencia del Consejo de Ministros (PCM), instancia que dispone la elaboración y ejecución del Plan de Contingencia Sectorial de Obras de Prevención y Capacitación, en atención a la probable presencia del fenómeno.

El Plan de Contingencia Sectorial correspondiente al Ministerio de Educación, se ejecutó en dos frentes importantes. El primero en la ejecución de 1 880 aulas de 345 centros educativos, con fondos del presupuesto intangible para situaciones de emergencias del Ministerio de

Economía y Finanzas, destinado a la atención del Decreto Supremo N° 088-2002-PCM: declaran en emergencia a diez regiones del país por posible presencia del fenómeno de El Niño 2002-2003. Esta responsabilidad estuvo a cargo de la Oficina de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación.



El segundo frente consistió en desarrollar el Plan de Contingencia de Capacitación frente al fenómeno El Niño. Para ello, se elaboró un plan de capacitación descentralizada para abarcar las diez regiones declaradas en emergencia: Tumbes, Piura, Ica, La Libertad, Lambayeque, San Martín, Cajamarca, Ancash, Amazonas y Lima. Se tuvo como meta la capacitación de 840 especialistas, directivos, docentes, administrativos y presidentes de las Asociaciones de Padres de Familia.

Para ello, se trabajó a través de la Directiva N° 002-DM-ME-2002. Esta norma tuvo la finalidad de: “establecer procedimientos para programar, implementar, ejecutar y evaluar acciones de prevención y atención de emergencias y desastres frente al fenómeno El Niño”.

El objetivo general del plan de contingencia en capacitación fue normar y orientar el planeamiento, preparación y accionar para fortalecer el Programa de Prevención de Desastres del Ministerio de Educación, en las fases de prevención específica, de preparación y de respuesta que conduzca a los centros y programas del sistema educativo a contar con capacidad de respuesta frente a los daños que pudiera causar la presencia de dicho fenómeno en el Perú; propiciando la acción planificada, integrada y coherente con los organismos integrantes del Sistema Nacional de Defensa Civil”.

Definitivamente, todo el esfuerzo que hace la sociedad en el manejo de este tema, tiene que orientarse también a los centros educativos, los cuales tienen que abrir las puertas para lograr desarrollar todo un trabajo social. En la prevención, objetivo específico, “preparar programas de contingencia en capacitación para la prevención y atención de emergencias y desastres frente al Fenómeno El Niño”.

En el desarrollo de los eventos de capacitación, contamos con el apoyo de diversos agentes aliados al Programa Nacional de Prevención de Desastres del Ministerio de Educación, como: la Oficina de Infraestructura Educativa, el Ministerio de Salud; los gobiernos regionales; el SENAMHI; las Direcciones Regionales del INDECI; las ONG: ITDG, Bomberos Sin Fronteras Francia, Intervida y Oxfam América.

Ahora, veremos los contenidos temáticos:

1. “El fenómeno El Niño, pronóstico actual, experiencias, implicancias, beneficios y aplicaciones a la prevención”. Ese tema lo trabajamos con todas las direcciones regionales del SENAMHIH.

2. Los aspectos doctrinarios de la Defensa Civil: a cargo de las Direcciones Regionales del INDECI.
3. Mantenimiento de la infraestructura educativa y perfil de proyectos de prevención: a cargo de un funcionario de la Oficina de Infraestructura Educativa.
4. Gestión de riesgos en prevención de desastres frente al FEN y derecho de la Niñez en Desastres: a cargo de ITDG.
5. Curso intensivo AVAD: atención a víctimas por accidentes y desastres. Es una técnica francesa que innova el manejo de transporte de heridos y, básicamente, técnicas para resucitar personas ya sea por atracamiento, ahogo o electrocución. Son talleres prácticos que cuentan con equipos sofisticados.
6. Elaboración de mapas de riesgos en centros educativos: a cargo de ITDG.
7. Instalación de refugios temporales para centros educativos: a cargo del coordinador del Programa Nacional de Prevención de Desastres.
8. El EDAN - Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades: a cargo del Ministerio de Salud.
9. Protegiéndonos de las Emergencias y Desastres en las Instituciones Educativas: a cargo del Coordinador del Programa Nacional de Prevención de Desastres.
10. Implementación de la Red de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del Ministerio de Educación: a cargo del Coordinador del Programa Nacional de Prevención de Desastres

Al concluir los planes de contingencias, tanto de obras como de capacitación, el Ministerio de Educación, logró fortalecer el programa nacional de prevención de desastres, en el sistema educativo. Uno de los logros más importantes fue validar contenidos temáticos para la elaboración de materiales educativos que permitan introducir mayor información sobre el tema, acorde con nuestra realidad nacional.

## Plenaria – Preguntas y comentarios

Con referencia a la inquietud que había, sí estamos trabajando fuertemente la participación de los chicos dentro de la acción propia de las Brigadas Escolares de Defensa Civil, capacitamos en eso a los adultos. Como ente central, es difícil que nosotros podamos trabajar con alumnos, eso le corresponde a los órganos intermedios, para eso le transferimos toda la información necesaria desde material audiovisual, educativo, libros, textos. Ahora, hay algo de 5 000 textos sobre prevención de desastres y en todos los cursos estamos entregando materiales a los docentes, para que ellos puedan articular el trabajo con los alumnos.

El objetivo central y el eje que tenemos son los alumnos, sino no tendría sentido capacitar tanto a los adultos, porque son ellos, los docentes, pedagogos, profesionales de la educación, quienes van a educar, formar a los alumnos.

Eduardo Mendoza Céspedes  
Representante del Ministerio de Educación

Como Cruz Roja, tenemos nexo directo con Educación. Tenemos un convenio establecido con ustedes, que no ha sido mencionado, en la capacitación a docentes para la formación de las brigadas de primeros auxilios de cada centro educativo. Allí, tenemos un inconveniente que hemos visto justo ayer; en cuanto a las direcciones que se han dado se nombra a un profesor coordinador y ese es el entrampe que existe entre este convenio. Porque, nosotros, en el convenio, tenemos que rogarle a la USE para darle la capacitación porque el docente no está sensibilizado con este tema.

¿Qué trabajamos nosotros?, VHI – SIDA, todo lo que es salud reproductiva, salud sexual de los niños, primeros auxilios, valores, prevención de desastres como eje base. ¿Qué le entregamos al docente? Un manual para que pueda formar las brigadas, cuadernos para los niños sobre prevención de desastres. El año pasado hemos capacitado a 123 docentes de los 250 colegios que hay en la provincia en 55 centros educativos. Llegando, yo voy a solicitar una evaluación para ver cómo se encuentra esa reproducción, qué han hecho los docentes; porque los materiales que nosotros entregamos los tenemos a través de unos

proyectos. Somos una institución de servicio y todos somos voluntarios, y los materiales que nos donan nuestras cruces rojas noruegas, alemanas, españolas son para que se utilicen.

En cuanto a la certificación que ustedes podrían tener dentro de los centros educativos para ver cuáles son las zonas críticas, en Chimbote tenemos 30 centros educativos en estado crítico. Hemos pedido al Colegio de Ingenieros, a la universidad que tiene la facultad de ingeniería, que manden sus técnicos para que ellos evalúen, porque son las personas más indicadas. Lógicamente, Defensa Civil tiene que ver y es sólo una cuestión de articular. Porque yo no creo que un centro educativo deba pagar un sol para que certifiquen si las zonas son óptimas o no. Son los niños los que están en riesgo.

Lo que si quisiera es reestructurar ese convenio, porque el entrampe ocurre en el docente que tiene que ser nombrado. Pero, ¿qué docente? El sueldo es muy bajo, ¿qué docente va a dar una hora gratuita de su tiempo? En la provincia del Santa tenemos 150 centros que deberían ser visitados por ese solo docente, para que a su vez invite a los docentes a capacitarse y que cada uno haga la réplica en sus colegios.

El convenio que nosotros tenemos tiene seis años, se acaba de reconfirmar. Hemos creído que hemos mejorado, pero hemos visto que no ha sido así.

Representante de la Cruz Roja - Chimbote

El problema del convenio Cruz Roja – Ministerio de Educación es que está suscrito con una oficina que no es la adecuada: Cultura y Deporte. Debería estar en el Programa de Prevención de Desastres. Realmente, no se hacen efectivas todas estas capacitaciones, que deberían estar orientadas a las Brigadas Escolares de Defensa Civil. ¿Por qué no se realizan? Porque el especialista que se nombra viene de otras áreas que no conocen el tema y no es el responsable del programa de prevención de desastres en el órgano intermedio que maneja ese convenio.

Eduardo Mendoza Céspedes  
Representante del Ministerio de Educación

A mí me parecen muy importante las normas y las iniciativas del sector Educación para ayudar a definir cuáles son las responsabilidades y competencias, cuál puede ser la organización y estructura. Pero no estoy convencida de si la norma genera procesos organizativos en los servicios terminales, en este caso en las escuelas.

Yo quería vincular lo que nuestro compañero nos ha presentado con lo que veíamos en la mañana, el asunto del espacio local. Estaría tentada de proponer que en los espacios locales, las municipalidades, que con la nueva ley van a tener competencia en educación, empiecen a ser las que dinamicen estos procesos, normada cada institución por su sector correspondiente; pero, así, hay más posibilidades de dar seguimiento. Realmente saludo el esfuerzo de capacitar, pero de qué vale capacitar cuando no se monitorea y no ves de qué manera se está cumpliendo o no, cómo asesoras o apoyas las iniciativas que puedas estar generando en los centros educativos. Lo mismo ocurre con las actividades de capacitación del INDECI, que organiza cursos a los que la gente asiste masivamente; pero, quién acompaña después esto, quién busca a los diferentes capacitados en el ámbito local.

Creo que tendríamos que mirar, junto a lo que pueda hacer el sector Educación, junto a lo que pueda hacer el propio INDECI o Salud, ¿cómo podría la municipalidad ser un espacio articulador de estos esfuerzos y tratar de dar una orientación hacia la gestión de riesgo?

Participante del taller

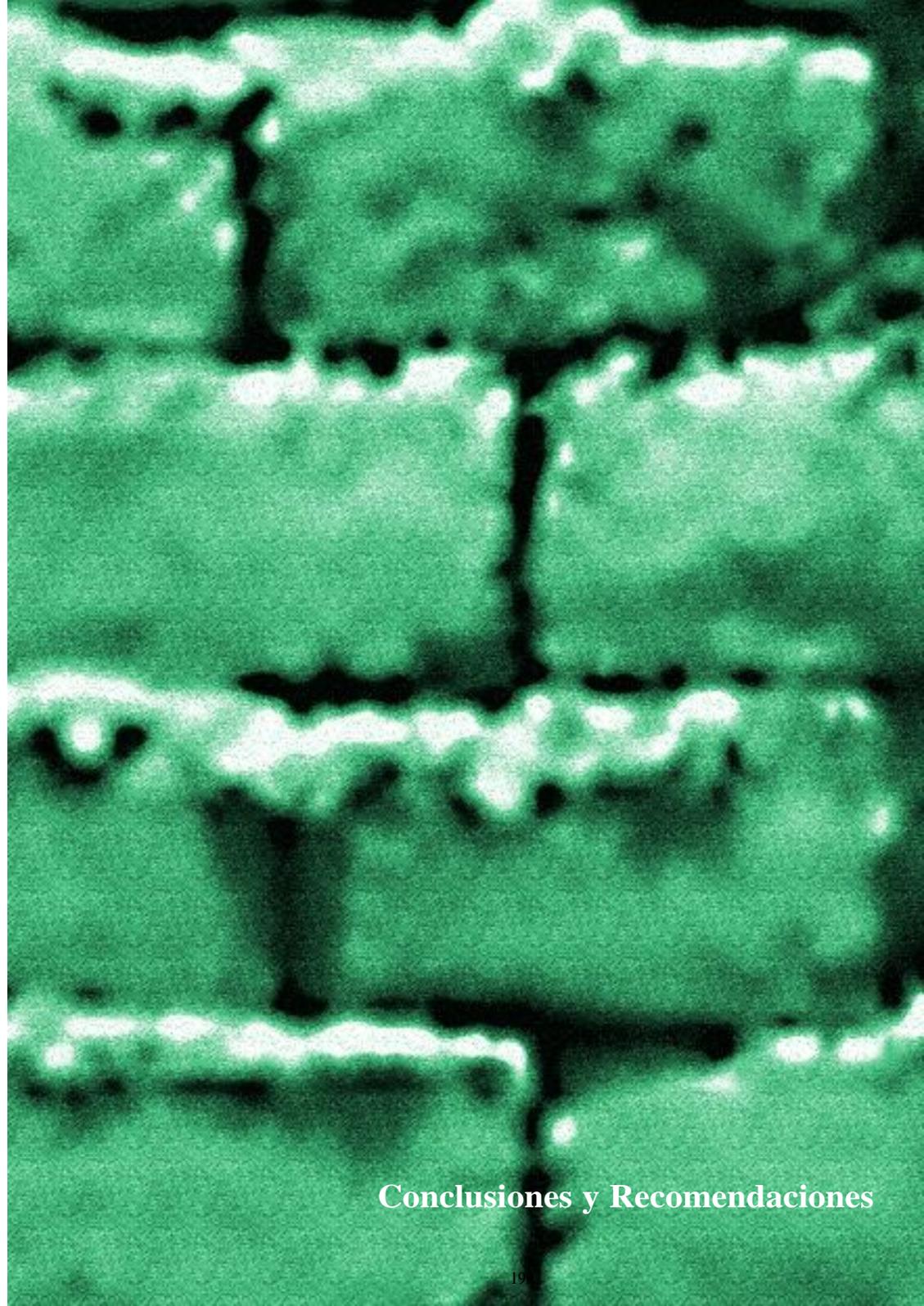
Esa propuesta tiene que estar normada, el alcalde, el presidente de Defensa Civil tienen funciones específicas con referencia a toda su jurisdicción distrital. Nosotros nos proyectamos en la nueva propuesta para la organización de Brigadas Escolares, nos proyectamos hacia la comunidad. No sólo se trata de fomentar la cultura de prevención en el colegio, sino de proyectarnos: el alumno debe iniciar una serie de tareas, por ejemplo, la formulación de un plan de seguridad de su hogar y luego de su manzana y ser actor local de lo que es la prevención de desastres. ¿Por qué? Porque los chicos son sensibles, cuando los adultos ven que los chicos se manifiestan con determinados temas, la gente se sensibiliza y participa. Por este camino vamos hacia esa cultura de prevención de

desastres, que profundizamos internamente, y ese alumno, para nosotros, es el protagonista, porque si no lo es, ¿entonces de qué cultura estamos hablando?

Eduardo Mendoza Céspedes  
Representante del Ministerio de Educación

Sabemos que en el Perú tenemos muy ricas directivas y decretos, pero yo diría que es un poco teórico, porque lo que usted acaba de decir en este momento sería importante. No imponer desde el Ministerio de Educación directivas hacia abajo, sino desde abajo recoger las iniciativas hacia arriba. Por ejemplo, la prevención de ciertos peligros que existen en las comunidades, el niño debe ser aquel que observa. De allí, el profesor debe elaborar pequeños informes hacia el Ministerio de Educación, el cual debe tomar esas iniciativas para que el profesor, el niño y el padre de familia se sientan comprometidos. Por ejemplo, llegan libros y estructuras curriculares elaborados en la capital. Allí hay peligros diferentes de los que hay en las provincias, en los distritos y en las zonas más alejadas, porque en nuestro Perú tenemos sierra, costa y selva.

Participante del taller



**Conclusiones y Recomendaciones**

## Conclusiones y Recomendaciones

### **Concertación y redes**

1. Crear mesas de coordinación, para la reducción de riesgos de desastres a nivel local, regional y nacional.
2. Promover y fortalecer las redes comunitarias de gestión de riesgo de desastres y de relaciones o de vínculos interlocalidades, intermunicipales a nivel y de cuenca.
3. Crear o generar una lista de interés de gestión de riesgos ambientales y de desastres.
4. Generar una red de gestión de riesgo a partir de los participantes del Encuentro Binacional.
5. Crear o generar una Lista de interés de Gestión de riesgos ambientales y de desastres con instituciones interesadas en el enfoque, que permita el intercambio de información sobre procesos en marcha

### **Información y sensibilización**

6. Sensibilizar la población en la promoción de gestión de riesgos.
7. Socializar el enfoque y los conceptos de gestión de riesgo, de tal manera que permita homogenizar, ya que existen diversidad de enfoques que confunden a los actores sociales.
8. Motivar a las instituciones que trabajan proyectos de desarrollo para que incorporen la gestión de riesgos dentro de sus actividades programadas. Generar un mayor conocimiento y coordinación entre instituciones de la sociedad civil interesadas en el enfoque de la gestión de riesgo.
9. Promover información en las plataformas y foros.
10. Aprovechar los espacios internacionales para difundir las experiencias de trabajo. Por ejemplo, la Revista de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres o las redes existentes en América Latina, aquí se podría difundir algunas de nuestras experiencias .

### **Capacidades locales**

11. Desarrollar acciones de capacitación dirigidas a los diferentes actores de las comunidades, profesionales y autoridades, para lograr un mayor acercamiento al tema de la gestión del riesgo de desastres.

12. Implementar programas y proyectos de gestión de riesgo con la participación de la población, las organizaciones locales, regionales y nacionales.
13. Fortalecer las capacidades locales de los secretarios técnicos de defensa civil, de los Consejos de Coordinación Regional y Local para la gestión de riesgo.

### ***Planificación y legislación***

14. Incorporar la gestión de riesgo en los planes de desarrollo local, regional y nacional; y en los de manejo de cuencas. Incorporación de proyectos de reducción de riesgos ambientales y de desastres en los presupuestos participativos.
15. Promover la incorporación de gestión de riesgos en las actividades curriculares del MINEDU mediante propuestas a los gobiernos nacional y regional. Monitoreo y seguimiento de plan de reducción de riesgo del sector educativo.
16. La descentralización de las decisiones políticas para la atención de desastres y para la prevención posibilitará el reforzamiento de las capacidades locales y regionales.
17. Vigilancia para el cumplimiento de la normatividad existente que se oriente a la reducción de riesgos. Difusión de normatividad y formulación de propuestas.

### ***Dificultades identificadas***

- Limitada predisposición de los docentes y poco apoyo de las autoridades educativas para impulsar procesos de gestión de riesgo en las comunidades.
- Falta de recursos institucionales.
- Planificación centralizada.
- Desconocimiento del tema de la gestión de riesgo de desastres.
- Predomina la visión de corto plazo en las instituciones y comunidades.
- Inestabilidad generada por el cambio de autoridades .
- Desconocimiento de las amenazas y vulnerabilidades de la jurisdicción de las comunidades.

- Limitada coordinación interinstitucional.
- Falta de decisión política para intervenir en prevención de desastres.
- Limitados recursos humanos especializados en Gestión de Riesgo.
- Débil articulación entre el estado y la sociedad civil en el manejo de desastres.
- Actitudes asistencialistas de los afectados por desastres.
- Carencia de planes de vigilancia ciudadana e incidencia política.
- Débil proceso de información oportuna y adecuada.

### ***Fortalezas***

- Apertura del INDECI a la participación de la Sociedad Civil.
- Normatividad existente.
- Proceso de descentralización y municipalización.
- Interés de los gobiernos regionales en la problemática de riesgos.
- Estudios y experiencias en el campo de la prevención de desastres.

## Clausura del evento

*Sr. Carlos Balarezo*

*Representante de Defensa Civil de la Región Lambayeque*

Nos preocupa el poco involucramiento de los actores principales como son los señores alcaldes. Debemos seguir trabajando por allí. Si lo hacemos desde los comités, las ONG, vamos a ir fortaleciendo la cultura de prevención, tan venida a menos en nuestro país.

Los temas tratados son bastante importantes. Debería realizarse otro taller, invitar a las autoridades, también a representantes de algunas instituciones científicas (les interesaría saber que se está trabajando mucho el tema de prevención del fenómeno El Niño que es un fenómeno bastante recurrente, que no es realmente un desastre natural, el desastre natural lo provoca el hombre por falta de planificación).

Me queda reiterar mi felicitación a los organizadores: ITDG, Save the Children y Lutheran World Relief por la organización de este evento; a las ONG locales, a Solidaridad, CICAP que han convocado a un importante grupo de personas. Los felicito por traer a la prensa, es muy difícil publicitar un evento como éste. La presencia del Dr. Simon en la inauguración es alentadora, ya que él es el Presidente Regional de Defensa Civil.

A todos los asistentes de los diferentes lugares, también los felicito por su permanencia en el evento. Solamente me queda decirles, en representación de todos los que he mencionado, y las disculpas a los que no mencioné, que declaro clausurado este encuentro "Experiencias de Prevención de Desastres y Manejo de Emergencias en el fenómeno de El Niño".

Muchas gracias.

### Lista de participantes

<b>PARTICIPANTES</b>	<b>INSTITUCIÓN</b>
1. Julio García	Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) - Lima
2. Carlos Barandiaran	INDECI - Lima
3. Pedro Ferradas Mannucci	ITDG - Lima
4. Ana Maria Márquez	Save The Children UK. - Lima
5. Rosa Rivero	Centro de Promoción y Desarrollo Andino CEPRODA MINGA
6. Luis Gamarra Tong	Consultor
7. Miluska Ordóñez Caldas	Directora de Natura - Chimbote
8. Luis Rocca Torres	Centro de Estudios Sociales "Solidaridad" - Chiclayo
9. Wendy Paredes Castañeda	Centro de Estudios Sociales "Solidaridad" - Chiclayo
10. Leonor Rocha	CICAP. Chiclayo.
11. Ales De la Cruz	CICAP Chiclayo.
12. Alberto Aquino	Gobierno Regional Piura - GTZ
13. Orlando Chuquisengo Vásquez	ITDG - Lima
14. Juan Mora	Area de Desarrollo Educativo de El Dorado, San Martín
15. Maria Semino	IRESIMA - Piura
16. Eduardo Mendoza Céspedes	Ministerio de Educación

## OTRAS PUBLICACIONES DEL PROGRAMA

- Riesgos de desastre y derechos de la niñez
- Propuesta metodológica para la gestión local de riesgos de desastre
- Hacia una cultura de prevención en desastres desde la educación
- Manejo popular de los desastres. Estudios de Vulnerabilidad I
- Fenómenos geodinámicos. Estudios y medidas de tratamiento
- Los desastres sí avisan. Estudios de vulnerabilidad y mitigación II
- Los desastres no son naturales
- Al norte del río Grande. Ciencias sociales y desastres. Una perspectiva norteamericana
- Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina
- Desastres: Modelo para armar. Colección de piezas de un rompecabezas social
- Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido
- Terremotos en el Trópico húmedo. La gestión de los desastres del Alto Mayo
- Ciudades en riesgo: Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres en América Latina
- Vulnerabilidad el entorno social, político y económico de los desastres.
- Historia y desastres en América Latina. Volumen I y II
- Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o "Yo voy a correr el riesgo". Guía de LARED para la gestión local del riesgo
- Módulos de Capacitación. Guía de la Red para la gestión local del riesgo
- Navegando entre brumas. La aplicación de los Sistemas de Información Geográfica al análisis de riesgo en América Latina
- Megaciudades: reduciendo la vulnerabilidad a los desastres
- Estructuras resistentes a desastres