El Rol del Estado Afectado: Un Estudio de Caso de la Respuesta al Terremoto Peruano

Samir Elhawary and Gerardo Castillo

HPG Working Paper

Abril 2008

hpg Humanitarian Policy Group

CIES consorcio de investigación económica y social

odi Overseas Development Institute

Los autores:

Samir Elhawary es un Official de Investigación en el Humanitarian Policy Group (HPG) del Overseas Development Institute (ODI).

Gerardo Castillo es un Antropólogo afiliado al Consorcia de Investigación Económica y Social (CIES).

Sobre el Humanitarian Policy Group:

El Humanitarian Policy Group del ODI es uno de los principales equipos mundiales de investigadores independientes que trabajan sobre temas humanitarias. Esta dedicado a mejorar la políticas y practicas humanitarias a través de una combinación de análisis, dialogo y debate de alta calidad.

HPG Working Papers presentan casos de estudio que informan los proyectos de investigación del Grupo. Este HPG Working Paper forma parte de un programa de investigación sobre el rol de los estados afectado por crisis humanitarias. Para obtener más información, véase http://www.odi.org.uk/hpg/affected_state.html.

Agradecimientos:

Este informe se llevó a cabo en asociación con el CIES, y los autores quisieran agradecer a Javier Portocarrero, Norma Correa Aste (Oficial del CIES responsable del proyecto) y María Amelia Trigoso por su apoyo institucional a través de todo el proceso de investigación. Igualmente, los autores le están agradecidos a María Eugenia Rodríguez por su invalorable apoyo como Asistente de Investigación. También se agradece a todas las personas y organizaciones que colaboraron y ayudaron en este estudio, con sus aportes de tiempo, ideas, documentos y otros materiales, particularmente a Paul Harvey, Deborah Baglole y Enrique Mendizabal. Finalmente, gracias a Matthew Foley y Armando Bustamante por editar este trabajo.

Humanitarian Policy Group
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London
SE1 7JD
United Kingdom
Tel: +44(0) 20 7922 0300
Fax: +44(0) 20 7922 0399
Website: www.odi.org.uk/hpg
Email: hpgadmin@odi.org.uk

© Overseas Development Institute, 2008

Readers are encouraged to quote or reproduce materials from this publication but, as copyright holders, ODI requests due acknowledgement and a copy of the publication. This and other HPG Reports are available from www.odi.org.uk/hpg.

This report was commissioned by HPG. The opinions expressed herein are the authors' and do not necessarily reflect those of the Humanitarian Policy Group or of the Overseas Development Institute.

Índice

Acrónimos 2

1. Introducción 4

2. El Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) 6
   2.1 La Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres 6
   2.2 El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) 6
   2.3 El Sistema Regional de Defensa Civil 6

3. Respuesta al terremoto de agosto de 2007 10
   3.1 SINADECI 10
   3.2 Actores humanitarios internacionales 12
   3.3 La sociedad civil y el sector privado 13
      3.3.1 Sociedad civil 14
      3.3.2 Sector privado 14

4. La reconstrucción y la fase de transición 16

5. Conclusiones 20

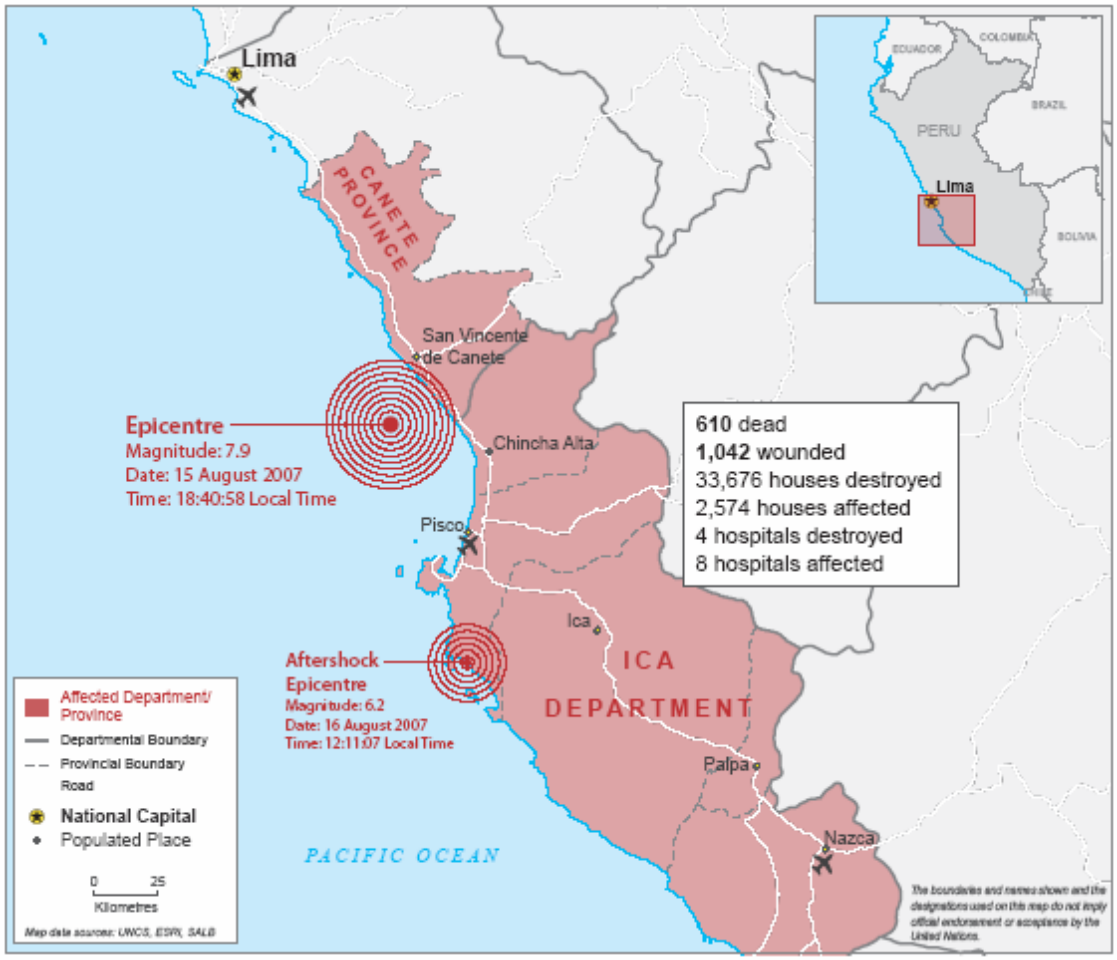
Recomendaciones de política 22
   Para el gobierno peruano 22
   Para el sistema de la ONU 22

Anexo: Instituciones consultadas en el Perú 24

Acrónimos

AMUPAT	Asociación de Municipalidades Afectadas por el Terremoto del 15 de agosto de 2007
CEAS	Comisión Episcopal de Acción Social
CODEHICA	Comisión de Derechos Humanos de Ica
COE	Centro de Operaciones para Emergencia
RSC (CSR en inglés)	Responsabilidad Social Corporativa (Corporate Social Responsibility).
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional, Reino Unido
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación
FAP	Fuerza Aérea del Perú
FORSUR	Fondo de Reconstrucción del Sur
IASC	Comité Permanente Inter-Agencial (Inter-agency Special Committee)
IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil, Perú
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
OCHA	Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
SC-UK	Save the Children - Reino Unido
SINADECI	Sistema Nacional de Defensa Civil
Sideci	Sistema de Defensa Civil
UNDAC	Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación de Desastres
PNUD / UNDP	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
UNHCR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la infancia
PMA / WFP	Programa Mundial de Alimentos
OMS / WHO	Organización Mundial de la Salud

Mapa del área afectada por el terremoto



Fuente: OCHA ONU, en www.reliefweb.int .

1. Introducción

El 15 de agosto de 2007 un terremoto de 7,9 grados en la escala de Richter azotó las costas peruanas, con varias replicas al día siguiente. El terremoto causó graves daños en el departamento de Ica, particularmente en las ciudades de Pisco, Chincha e Ica. El terremoto también afectó a la ciudad de Cañete, en el departamento de Lima, y al departamento de Huancavelica. Murieron casi 600 personas, aproximadamente 1.000 resultaron heridas y más de 70.000 familias quedaron afectadas.[1] Hubo considerables daños en inmuebles del gobierno, casas, escuelas, iglesias, pistas y puentes, lo que creó en la zona una urgente necesidad de albergue, comida, agua, asistencia médica, servicios sanitarios y seguridad. El gobierno peruano declaró un estado de emergencia y, con el apoyo de la comunidad internacional, canalizó la respuesta a través del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI).

Este estudio analiza la respuesta del Estado peruano frente al terremoto y evalúa su relación con los actores locales no gubernamentales y la comunidad internacional. El objetivo es reflexionar constructivamente sobre esta respuesta para generar conocimiento y recomendaciones de política que puedan ayudar a mejorar futuras respuestas ante desastres similares. Esto es de particular importancia ya que el Perú es propenso a desastres relacionados con terremotos. El estudio, financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), es parte de un trabajo más amplio del Grupo de Políticas Humanitarias sobre el rol de los Estados afectados en su respuesta ante situaciones de desastre. Aunque la mayor parte de las declaraciones de principio internacionales relacionadas a las acciones humanitarias empiezan con una reafirmación de la responsabilidad principal de los Estados por el bienestar de las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus fronteras, hay muy pocos análisis que se extiendan en el rol concreto que juegan los Estados en la respuesta nacional, incluyendo planes institucionales, niveles de financiamiento público y actores clave involucrados. Esta falta de conocimiento puede llevar deficientes niveles de coordinación y comunicación, a la duplicación de esfuerzos y al retraso en la entrega de ayuda. Algunas de estas preocupaciones se hicieron evidentes en la respuesta de las autoridades locales, regionales y nacionales luego del terremoto peruano.

El Perú ha atravesado un período de significativo crecimiento en la última década, principalmente basado en la extracción de recursos naturales y en el auge de las industrias de la agroexportación y de la construcción. Esto otorgó importantes recursos tanto al Gobierno Central como a los Gobiernos Regionales y, como consecuencia, el Estado estuvo en una situación financieramente favorable para responder a la emergencia. Además, el Perú ha desarrollado un elaborado sistema de respuesta formal ante situaciones de desastre y emergencia. Sin embargo, durante el reciente terremoto, a nivel regional, el sistema enfrentó dificultades para hacer frente a una emergencia de tal escala, y el Gobierno Central, en lugar de apoyar el sistema regional, lo dejó de lado, creando una estructura de respuesta paralela. Esto llevó a una coordinación ineficiente, particularmente en las fases iniciales de respuesta luego del terremoto, lo que, a su vez, conllevó a que no se contase con información coherente, a una duplicación de esfuerzos y a una evaluación deficiente de las necesidades de las poblaciones afectadas. La mayor parte de la ayuda se concentró inicialmente en Pisco, a pesar del cuantioso daño y la gran necesidad de ayuda en Chincha y en otras áreas rurales apartadas.

A pesar de estas deficiencias, la mayoría de los heridos fue evacuada rápidamente, no se propagaron enfermedades y la mayor parte de la población afectada recibió, eventualmente, alguna clase de ayuda. Este fue, en parte, el resultado de un bien coordinado, rápido y generoso esfuerzo inicial de ayuda de ONG internacionales y el apoyo posterior del sistema de la ONU. También fueron importantes otros factores, como la proximidad de un aeropuerto y de un puerto al área afectada, y el relativo poco daño sufrido por la carretera principal que une la región con Lima, la capital. En otras circunstancias, dichos factores podrían no haber estado presentes, lo que sugiere la necesidad de reflexionar sobre cómo el sistema del Estado y su coordinación con otras partes interesadas podría ser mejorado.

Este estudio está basado en la revisión de literatura relevante y en una corta visita de campo al Perú en enero de 2008. Se entrevistó a actores

[1] ONU. *Terremoto en el Perú, llamamiento urgente 2007*, http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1604

clave y se participó en dos talleres de trabajo organizados en Lima y en Pisco con miembros de los órganos del gobierno, de gobiernos donantes, de agencias humanitarias y de otras organizaciones de la sociedad civil (ver anexo). Sin embargo, debido a limitaciones de tiempo, no se pudo visitar todas las regiones afectadas y la mayor parte de la investigación se concentró en Pisco. Por lo tanto, los hallazgos no deben generalizarse para toda la región afectada, ya que la respuesta puede presentar variaciones según el lugar. Muchos de los asuntos tratados son políticamente sensibles, por lo que se mantendrá el anonimato de algunas personas y organizaciones en ciertos momentos. Este informe empieza delineando la estructura del sistema de respuesta ante situaciones de desastre del Estado y analizando los mecanismos en los que, en teoría, se sustenta. Luego explora cómo el sistema estatal operó, en la práctica, durante la respuesta al terremoto, y su interacción con los actores nacionales e internacionales, como el sistema de la ONU, ONG nacionales e internacionales, el sector privado y la Iglesia Católica. La sección final evalúa la transición de una fase de emergencia a una de reconstrucción, y explora cómo está siendo implementada.

2. El Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI)

El Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres del Perú fue creado en 1972, luego del terremoto de 1970, una de las peores catástrofes que hayan afectado al país en tiempos modernos. Se estima que aproximadamente 70.000 personas murieron o desaparecieron, y que un total de tres millones fueron afectadas.[2] En 1987 se fundó el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), y en 1991 se estableció el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADESI) para integrar la prevención y la respuesta ante situaciones de desastre como parte de un plan nacional de desarrollo.[3]

SINADECI busca administrar los asuntos relacionados a la prevención y respuesta ante situaciones de desastre. Su objetivo principal es reducir riesgos, dar ayuda adecuada y relevante, y asegurar la rehabilitación tras un desastre, independientemente de su origen.[4] Como muestra la figura 1, la estructura de SINADECI es compleja y jerárquica. Está liderada por el jefe de Estado y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres, pero es coordinada por el INDECI, lo que vincula la comisión con el Sistema Regional de Defensa Civil.[5]

2.1 La Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres

La Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres está dirigida por el presidente de la PCM (actualmente el Primer Ministro, Jorge Del Castillo). Esta incluye a la mayor parte de los principales ministerios, entre ellos, el de Economía y Finanzas, el de Educación, el de Salud y el de Transportes y Comunicaciones. Está encargada de coordinar, evaluar, priorizar y supervisar las medidas para mitigar riesgos, proveer asistencia y apoyo para la rehabilitación en áreas vulnerables a o afectadas por desastres de gran escala. Estas labores son llevadas adelante a través del INDECI, que actúa como secretaría técnica de la comisión y coordina con las ONG internacionales y otros organismos.

2.2 El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)

El INDECI es el órgano coordinador principal. Sus funciones incluyen:

- Desarrollar las normas y políticas necesarias para coordinar, guiar y supervisar el planeamiento e implementación de defensa civil.
- Diseñar y proponer estrategias para la reducción de riesgos de desastre en planes de desarrollo.
- Proporcionar ayuda inmediata en caso de emergencia a las poblaciones afectadas por desastres.
- Participar en la formulación y difusión de la doctrina de seguridad nacional y defensa civil.
- Dar asesoría en asuntos de defensa civil.
- Hacer coordinaciones con el SINADECI.
- Promover la educación en la población e incrementar su capacidad.
- Evaluar las declaraciones de estados de emergencia.
- Canalizar y organizar la ayuda de emergencia nacional e internacional.

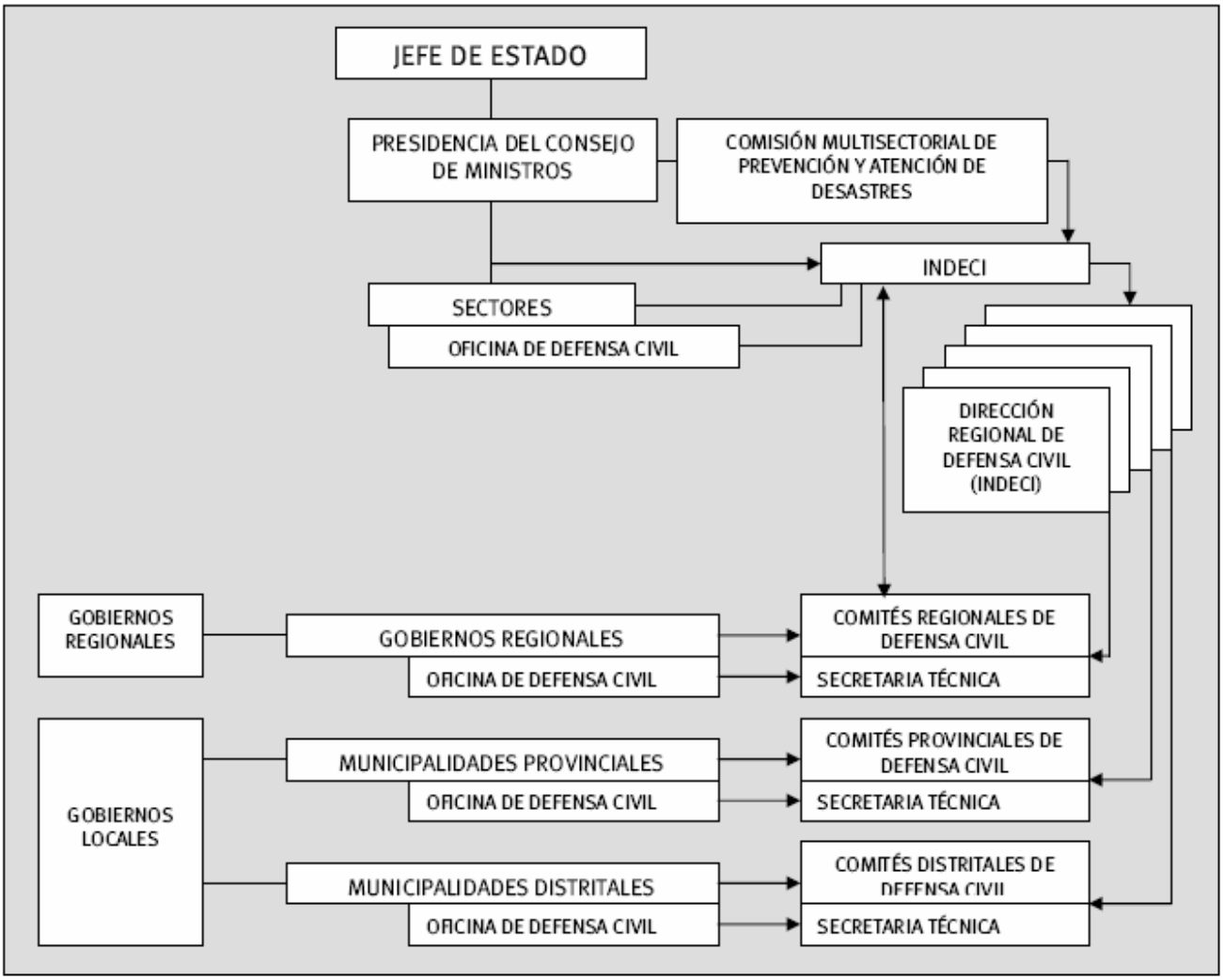
2.3 El Sistema Regional de Defensa Civil

En la última década, el Perú ha renovado las reformas que buscan continuar con el proceso de descentralización en un intento para combatir las desigualdades sociales, económicas y políticas surgidas por la concentración de la mayoría de instituciones económicas y políticas en la capital del país, Lima. Como resultado, a nivel regional, los Gobiernos Locales han asumido una creciente responsabilidad en lo que respecta a la respuesta ante desastres y forman una parte importante del SINADECI. Estas responsabilidades se ejecutan a través de comités de defensa civil que se encargan, con el apoyo del INDECI, de gestionar los riesgos en sus regiones y, en caso de una emergencia, de proporcionar asistencia y apoyo en el proceso de rehabilitación.

El nivel de responsabilidad a nivel regional depende del nivel de la emergencia. En primera instancia, es el comité de defensa a nivel distrital el que tendrá que responder en caso de

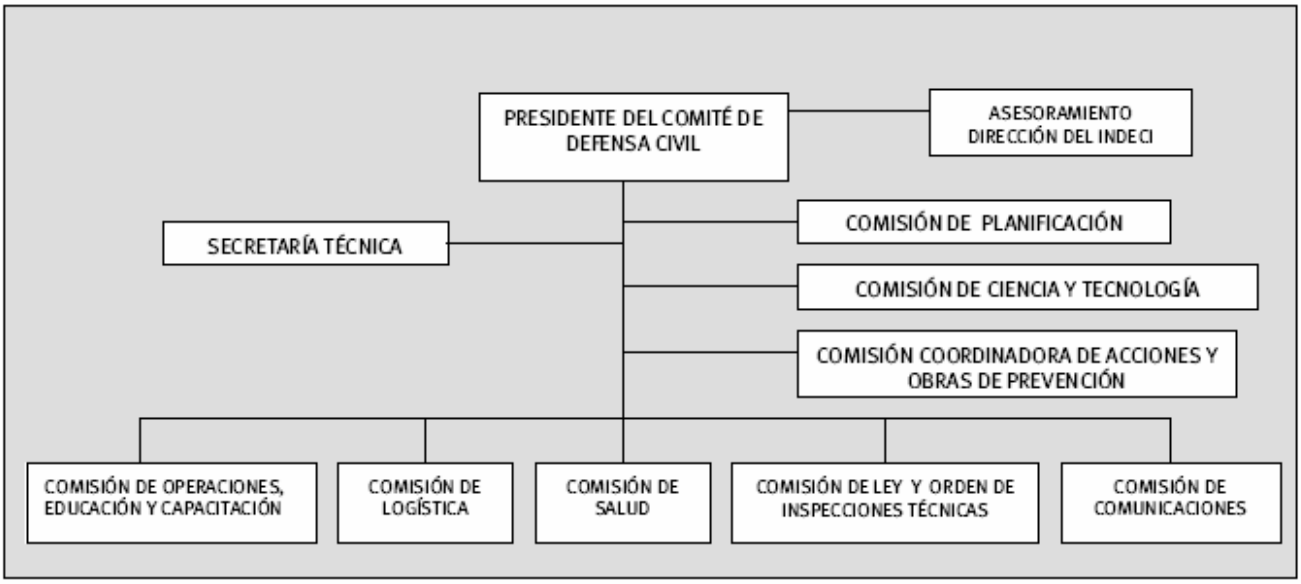
[2] Huaraz Online (2006).
[3] INDECI. *Manual de conocimientos básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil*. Lima: INDECI, 2006.
[4] SINADECI, se añadió énfasis y fue traducido por los autores.
[5] SINADECI. *El manual de conocimientos básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil*. INDECI, 2006) y www.indeci.org.pe.

Figura 1: Estructura básica del SINADECI



Fuente: *INDECI. Manual de conocimientos básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil.* Lima: INDECI, 2006.

Figura 2: La estructura de los comités de defensa civil



Fuente: *INDECI. Manual de conocimientos básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil.* Lima: INDECI, 2006.

emergencia. Sin embargo, si el nivel del incidente sobrepasa su capacidad, la responsabilidad recae en el comité provincial, y así sucesivamente hasta que se declara un estado de emergencia. Es allí cuando la responsabilidad recae sobre la Comisión Multisectorial a través del INDECI.

Los comités de defensa civil están conformados por autoridades locales y otras organizaciones no gubernamentales. Están dirigidos por los alcaldes, con la participación de la policía, de las Fuerzas Armadas, de personal técnico y de representantes de la iglesia, de universidades, de empresas y de ONG. Abarcan varias comisiones sectoriales especializadas en educación, en logística, en salud y en comunicaciones. El alcalde es el responsable de formar el comité, desarrollar su capacidad y asegurarse de que cumpla con sus tareas. El comité, a nivel regional, debe supervisar y coordinar los diferentes comités distritales y provinciales. En la figura 2 se muestra la estructura de estos comités.

3. Respuesta al terremoto de agosto de 2007

El gobierno peruano dirigió la respuesta al terremoto a través del SINADECI. Recibió apoyo de las Fuerzas Armadas, del sector privado (local, nacional e internacional), de generosas contribuciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional, incluyendo gobiernos, ONG internacionales y agencias de la ONU. La respuesta inicial incluyó la búsqueda de sobrevivientes, la evacuación de los heridos, la remoción de escombros, así como garantizar la seguridad y satisfacer las necesidades de las personas afectadas. Se dio albergue a aquellas personas que perdieron sus casas, se instalaron letrinas, se establecieron servicios médicos, se distribuyó agua limpia y comida, y se ofreció apoyo psicológico y educativo, especialmente a los niños. Tras el terremoto, un llamado de apoyo recaudó aproximadamente US$ 37 millones. De ese monto, US$ 9,5 millones vinieron del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF).

A pesar del considerable esfuerzo de ayuda, la respuesta inicial fue caótica, marcada por una falta de coordinación y de información adecuada sobre las necesidades de la población, y dificultada, además, por la falta de capacidad de respuesta a nivel regional, y por el enfrentamiento político derivado de ello (particularmente entre los gobiernos local, regional y nacional). Sin embargo, a medida que fue pasando el tiempo, la respuesta se hizo más organizada, particularmente luego de que fuera establecida una Oficina de Coordinación OCHA y de la llegada de un equipo de evaluación y coordinación de desastres de la ONU (UNDAC) para apoyar las coordinaciones y dar asistencia técnica. Aunque murieron 600 personas, la mayor parte de los heridos en estado crítico fueron evacuados a hospitales de Lima. Eventualmente, todas las poblaciones afectadas recibieron alguna forma de refugio y comida.[6] Varios factores ayudaron a la respuesta. La logística fue relativamente directa: había un puerto y un aeropuerto en Pisco, y la carretera principal hacia Lima sufrió daños serios, lo que permitió un acceso relativamente fácil. El número de muertes fue probablemente reducido debido a que el terremoto se produjo a las 18.40, cuando la mayoría de la gente no estaba en sus casas.

También hubo un importante grado de solidaridad, tanto de los países de la región como de los mismos peruanos.

3.1 SINADECI

El Sistema Regional de Defensa Civil colapsó tras el terremoto. La respuesta inicial fue caótica: el corte de energía y los problemas con las líneas telefónicas dificultaron la comunicación. Por otra parte, muchos alcaldes fueron afectados personalmente y estaban preocupados por la muerte de parientes y amigos, lo que ocasionó, en la práctica, una falta de liderazgo. Esto fue especialmente evidente a nivel distrital y provincial, pero también a nivel regional, ya que el Presidente Regional estaba de viaje y no regresó hasta varias semanas después del terremoto.[7] Las responsabilidades no fueron definidas claramente. Las autoridades locales sintieron que el INDECI debió asumir un mayor liderazgo y tener una presencia más importante, mientras que los funcionarios del INDECI pensaron que la responsabilidad inicial debía recaer en los Comités Regionales de Defensa Civil.[8] Existen dos posibles razones para estos problemas: (i) la escala de la emergencia, que excedió la capacidad de los Comités de Defensa Regionales, y (ii) en muchas municipalidades los comités no se habían formado siquiera, no existía una adecuada planificación ni una inversión para el desarrollo de capacidades para implementar una respuesta exitosa ante una situación de desastre.

Los alcaldes de las municipalidades y distritos tienen la responsabilidad principal de responder a emergencias a través de sus Comités de Defensa Locales. Sin embargo, muchos de estos comités estaban pobremente equipados, tanto en el sentido financiero como en el de recursos humanos, además de no haber recibido el entrenamiento y preparación apropiados. Muchos alcaldes acababan de asumir su cargo a comienzos de 2007, en un proceso usualmente acompañado de un cambio en la mayoría del personal, donde los alcaldes favorecen a sus partidarios políticos y aliados. Como resultado, se perdió la memoria institucional y la capacidad de reacción ya desarrolladas en administraciones previas. En los distritos en donde los alcaldes

[6] Consultorías Atinchik. *Sistematización de la información de las Agencias de Cooperación Internacional sobre las lecciones aprendidas y su evaluación de la situación actual al sismo del 15 agosto de 2007 en el Perú*, Informe de la Consultoría, noviembre de 2007.

[7] Entrevista a la Oficina de la Presidencia Regional. Ica: enero de 2008.

[8] Entrevistas con alcaldes y con el INDECI. Pisco y Lima: enero de 2008.

habían salido reelegidos se vieron signos de una mejor preparación.[9]

El cambio de administración raramente trae consigo una mayor inversión y desarrollo en la preparación contra desastres, ya que el tema no es una de las prioridades políticas para los electores, además de no generar recursos importantes. Algunos alcaldes locales se quejaron de que una preparación efectiva contra desastres supondría usar una cantidad considerable de recursos de un presupuesto ya bastante restringido.[10] En la práctica, otros sectores fueron priorizados, como el empleo, la educación, la asistencia médica, la vivienda y la infraestructura. Al parecer, existe la percepción entre las autoridades del gobierno, incluyendo al INDECI, de que la preparación para emergencias es una actividad voluntaria basada en la solidaridad, y que no existe un real sentido de obligación de desarrollar capacidades de respuesta ante desastres o de establecer sistemas efectivos de monitoreo para verificar si las autoridades responsables están llevando a cabo actividades de prevención y de preparación.[11] Al parecer, no hay un órgano de supervisión que asegure que las municipalidades locales cumplan con sus responsabilidades en este sentido. El INDECI parecería ser el organismo mejor posicionado para llevar a cabo esta tarea, pero al parecer no está entre sus funciones hacerlo.

El colapso del sistema regional afectó la respuesta en varios frentes. Hubo una confusión inicial, la gente no sabía a dónde ir ni qué hacer, no hubo una evaluación efectiva de la extensión del daño o del nivel de necesidad de la gente, y los esfuerzos iniciales de ayuda fueron descoordinados, lo que causó una duplicación de esfuerzos y una serie de necesidades insatisfechas.[12] Por ejemplo, este fue el caso de pueblo de Castrovirreyna, en Huancavelica, donde la ayuda no llegó hasta un mes después del terremoto.[13] La mayor parte de la ayuda se concentró inicialmente en el pueblo de Pisco, a pesar de que otras áreas estaban igualmente afectadas, sino más.[14] La falta de información llegó a tal punto que el presidente inicialmente dijo que era una emergencia menor, con muy pocas víctimas.[15]

La ayuda también fue obstaculizada por riñas políticas a nivel local. Algunos alcaldes favorecieron a sus partidarios, mientras que otros buscaban echarle la culpa a los partidos de oposición o a sus rivales políticos por la falta de coordinación y por el retraso en la entrega de la ayuda.[16] La información sobre las necesidades fue muchas veces distorsionada con el fin de aumentar la cantidad de ayuda recibida. Los alcaldes, INDECI y otras agencias tenían diferentes resultados sobre las necesidades luego del terremoto, lo que entorpeció aún más las coordinaciones.[17] El acceso a información adecuada se vio todavía más obstaculizado debido a que el censo llevado a cabo en octubre de 2006 había sido declarado inválido; algunas agencias reportaron que la información de los medios de comunicación era usualmente más confiable y accesible.[18] Sin embargo, también debe señalarse que la respuesta no fue la misma en todas las municipalidades y distritos. En algunas áreas, tales como el pueblo de Túpac Amaru, los comités de defensa estaban bien organizados y coordinaron una respuesta adecuada en cierta medida, evitando las excesivas duplicaciones de esfuerzos que se vieron en otras partes.[19]

Cuando el nivel de una emergencia excede las capacidades de las autoridades locales y regionales para responder a ella, los ministerios están llamados a intervenir a través de la Comisión Multisectorial y del INDECI. Luego del terremoto, los ministros y el INDECI decidieron hacerlo. Sin embargo, en lugar de apoyar a las autoridades para fortalecer el sistema existente, decidieron crear un sistema paralelo, dirigido personalmente por el presidente Alan García y algunos ministros clave. La decisión de crear un

[9] En el pueblo de Tambo de Mora, por ejemplo, donde el alcalde fue reelegido, la población sabía dónde reunirse cuando se diera una alarma.

[10] ODI-CIES. *Talleres de trabajo sobre las lecciones aprendidas en la respuesta al terremoto*. Pisco: enero de 2008.

[11] Entrevistas con alcaldes y con el INDECI. Pisco: enero de 2007.

[12] Consultarías Atinchik. *Sistematización de la información de las Agencias de Cooperación Internacional sobre las lecciones aprendidas y su evaluación de la situación actual al sismo del 15 agosto del 2007 en el Perú.* Informe de la Consultoría, noviembre de 2007.

[13] Entrevista con IFRC. Lima: enero de 2008.

[14] Entrevista con Oxfam. Pisco: enero de 2008.

[15] Entrevista con organizaciones de ayuda. Lima: enero de 2008.

[16] Entrevista con la FAP. Pisco: enero de 2008.

[17] Entrevista con la UNDP, oficina de Pisco. Pisco: enero de 2008.

[18] Entrevista con IOM y CARE. Lima: enero de 2008.

[19] Entrevista con el prefecto de Pisco. Lima: enero de 2008.

sistema paralelo necesita ser entendida en un contexto con un ambiente político como el que reinaba en ese momento. En los meses previos al terremoto, las encuestas de opinión mostraban un descontento general con la administración de Alan García, y la tasa de desaprobación había subido de 31% en enero de 2007 a 44% unas semanas antes del desastre.[20] Luego del terremoto, la caótica respuesta inicial provocó fuertes críticas en los medios de comunicación, y pequeñas protestas fueron llevadas a cabo en Pisco.[21] La hostilidad fue tal que, por ejemplo, la ayuda alimentaria fue utilizada para propagar mensajes políticos concretos. Por mencionar un caso, unas latas de atún aparentemente donadas por el gobierno de Venezuela y un partido de izquierda de oposición llevaban eslóganes criticando al gobierno por su ineficiente respuesta luego del terremoto (el gobierno de Venezuela negó estas afirmaciones).[22]

Tomar el control de la reacción post terremoto le dio a García una oportunidad para desafiar a sus críticos y cumplir con el llamado de la ciudadanía para que viajara personalmente a la región y dirigiera la respuesta. Junto con sus ministros, viajó al área afectada y personalmente instaló una oficina de control en la base militar de Pisco, desde donde dirigió la respuesta ante el desastre. Cada ministro dirigió su sector relevante como se especifica en la comisión multisectorial: logística, educación, alimentos, salud, coordinación, albergue y rescate, seguridad y agua. Sin embargo, este acercamiento personalizado no aportó para un óptimo proceso de toma de decisiones, ya que los ministros involucrados usualmente pasaban por alto el sistema regional y no tenían los conocimientos técnicos necesarios para tomar decisiones a nivel micro, tal como la decisión de remover los escombros tres días después del terremoto cuando potencialmente todavía podrían haberse salvado algunas vidas.[23] Entretanto, la presencia de ministros importantes usualmente hacía que las autoridades distritales y provinciales buscasen coordinar directamente con ellos en lugar de trabajar a través de las autoridades regionales.

3.2 Actores humanitarios internacionales

La respuesta de los actores humanitarios internacionales fue sostenida y substancial. Algunas ONG como Oxfam International, CARE, Acción Contra el Hambre, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja (IFRC) y Médecins sans Frontières estuvieron activamente involucradas en proveer ayuda. También participaron agencias de la ONU como UNDP, WFP, Unicef y OCHA. Como se mencionó anteriormente, la OCHA montó una oficina de coordinación en Pisco, y un equipo del UNDAC llegó 72 horas después del terremoto. A pesar de la numerosa presencia internacional, luego de entablar conversaciones con el gobierno, el Coordinador Residente de la ONU decidió no activar el enfoque por grupos temáticos.

El enfoque por grupos temáticos es parte de un conjunto más grande de reformas diseñado para el tratamiento de vacíos en las respuestas humanitarias y para fortalecer el sistema humanitario. Tiene como objetivo crear un sistema más estructurado, previsible y responsable, mejor posicionado para apoyar a los gobiernos anfitriones, a las autoridades locales y a la sociedad civil en casos de crisis humanitarias.[24] Muchos de los temas de estas reformas buscan apoyar, donde sea pertinente, durante crisis en casos de terremoto, como por ejemplo la falta inicial de coordinación e información, la incertidumbre sobre las responsabilidades o la duplicación de esfuerzos. Por lo tanto es posible que iniciar el enfoque por grupos temáticos hubiese ayudado al SINADECI. Este era el punto de vista de muchos de los funcionarios de las organizaciones que fueron entrevistados para este estudio, incluyendo un funcionario de la OCHA.[25] Entonces, ¿por qué se tomó la decisión de no hacerlo? Según las entrevistas, parece haber dos razones principales: la oposición del gobierno y el temor por parte de las agencias líderes derivado de la falta de conocimiento y de entendimiento acerca de lo que implicaba, en la práctica, implementar un enfoque por grupos temáticos.

[20] Estadísticas del Instituto de Opinión Publica, Pontificia Universidad Católica del Perú.

[21] Véase por ejemplo "Critican desorden en el reparto de ayuda a las víctimas", I, 22 agosto de 2007 y BBC News, "Sobrevivientes del terremoto reprochan a su presidente", 9 agosto de 2007.

[22] Carroll, Rory. "Venezuela disowns 'provocative' earthquake aid". En: The Guardian, 22 de agosto de 2007.

[23] Entrevista con RAPID Latin America. Lima: enero de 2008.

[24] Para más información sobre enfoque por grupos temáticos, visite www.humanitarianreform.org.

[25] Entrevista con agencias en Lima y entrevista telefónica con la Oficina Regional de OCHA (Panamá), enero de 2008.

Por el lado político, las conversaciones iniciales sobre la ayuda y el rol de la comunidad internacional se llevaron a cabo entre la PCM y la ONU. La ONU informó al gobierno sobre el enfoque por grupos temáticos y sugirió su implementación. Muchos funcionarios de alto nivel del gobierno se opusieron porque eso podría dar a entender que el gobierno no tenía la capacidad para implementar una respuesta adecuada y que era incapaz de cumplir con sus responsabilidades como lo dicta la Constitución. Como se mencionó anteriormente, el gobierno quería usar la respuesta al terremoto como una oportunidad de demostrar su capacidad y su solidaridad con los afectados. Por otra parte, una reciente evaluación acerca del enfoque por grupos temáticos también subraya la falta de comunicación entre los gobiernos afectados y los actores que se encargan de la reforma humanitaria. Esta exclusión del proceso contribuyó aún más a la resistencia por parte del gobierno hacia las reformas.[26]

En lo que respecta a la segunda razón, al parecer no se entendió el enfoque por grupos temáticos a nivel de campo, particularmente en lo que se refiere a quién cumpliría el rol de suministrar asistencia en última instancia.[27] En el momento del terremoto, solo el IFRC, el sector que lideraba el albergue de emergencia, pareció entender lo que significaba y tenía un personal listo para asumir ese rol. El personal de las agencias admitió no haber sido claramente instruido, y algunos pidieron simulacros para ilustrar a todos los actores involucrados, incluido el gobierno, lo que implicaba activar el enfoque por grupos temáticos. [28]

El gobierno estuvo de acuerdo con la llegada de un grupo del UNDAC y el Coordinador Residente de la ONU decidió que activar el enfoque por grupos temáticos ya no era necesario. Las agencias internacionales se alinearon con los sectores establecidos por el gobierno e inicialmente los apoyaron organizando el Llamamiento Urgente (*Flash Appeal*). De hecho, dicho llamamiento parece que fue un intento de organizar la respuesta internacional con los sectores del gobierno, más que un indicador real sobre las necesidades del momento que, como se mencionó, fueron difíciles de calcular. [29] Aunque el sistema del gobierno era similar al enfoque por grupos temáticos, ya que estaba divido por sectores, hubo áreas, especialmente en lo que respecta a refugio y servicios sanitarios, en las que la coordinación fue débil y la toma de decisiones insuficiente. En algunas instancias, por ejemplo, se armaron campamentos a pesar de que la gente no quería trasladarse ya que no contaban con títulos de propiedad y querían asegurar sus pertenencias.[30] En algunos casos, las ONG internacionales tomaron roles de mando informales. [31] Estas experiencias resaltan, en particular, la necesidad de coordinar de antemano las estructuras y los sistemas del Estado con las de la comunidad internacional en casos de crisis.

Mientras se llevaban a cabo las negociaciones entre la ONU y el gobierno, muchas ONG internacionales iniciaron y coordinaron sus propios grupos de apoyo recién iniciada la respuesta ante el terremoto. Aunque muchas de las ONG no trabajaban en el departamento de Ica cuando ocurrió el terremoto debido al reciente crecimiento económico del área y su éxito para reducir la pobreza y aumentar el empleo, la mayor parte de estas agencias sí llevaban bastante tiempo trabajando en el país y tienen relaciones sólidas con el gobierno. Es más, gran parte de su personal es peruano y las relaciones personales entre ellos es buena. Esto les hizo más fácil la coordinación de sus esfuerzos en un período de tiempo corto, lo que minimizó la duplicación. Se desarrolló una matriz que mostraba quién estaba haciendo qué y dónde en las primeras 24 horas. Esta matriz fue luego asumida por la OCHA, una vez que instaló su oficina de coordinación.

3.3 La sociedad civil y el sector privado

La respuesta ante el terremoto se caracterizó por la participación masiva de la sociedad civil y del sector privado. Esto abarcó desde la organización de recolecciones de ayuda en comunidades locales hasta personalmente disponer la entrega del apoyo. Este apoyo provino del sentido de solidaridad nacional que despertó la crisis, y fue un aporte positivo a la respuesta de las autoridades ante la crisis.

[26] Equipo de Investigación Conjunto (2007). *Evaluación de Enfoque por Grupos Temáticos: versión final*. HPG Trabajo Comisionado. Londres: ODI, p. 21.
[27] Ibid., p.10.
[28] Entrevista con organizaciones y agencias. Lima y Pisco: enero de 2008.
[29] Véase ONU. *Terremoto en el Perú. Llamamiento Urgente 2007*. Esta preocupación la expresaron varias organizaciones de ayuda (entrevistas, Lima, enero de 2008).
[30] Entrevista con IOM. Lima: enero de 2008.
[31] Entrevista con el Centro Episcopal de Acción Social (CEAS). Lima: enero de 2008.

3.3.1 Sociedad civil

Gran parte de la respuesta local vino de organizaciones y grupos afiliados a la Iglesia Católica. Esto les dio fuertes relaciones con las comunidades afectadas y un alto grado de legitimidad entre la población. El día siguiente al terremoto, Monseñor Miguel Cabrejos, Presidente de la Conferencia Episcopal del Perú, pidió formalmente a la Iglesia Católica que interviniese en la respuesta ante la crisis, y designó a Cáritas como la agencia de coordinación central.[32]

Debido a la falta de información sobre las necesidades, Cáritas y el Centro Episcopal de Acción Social (CEAS) buscaron evaluar el daño y generar información a través de las parroquias en la región afectada.[33] Estos actores se organizaron en base a estructuras de solidaridad existentes, tales como los comedores populares locales. Además de comida, estos comedores también proveyeron seguridad a la gente, que se reunió y refugió en ellos. En las primeras 48 horas la seguridad fue la mayor preocupación: no había electricidad y se reportaron saqueos.[34] Según Cáritas, se establecieron alrededor de 2.800 comedores populares.[35]

Además de comida y otros artículos, como tiendas de campaña, la Iglesia también proporcionó apoyo institucional informal. Con el colapso de muchas de las autoridades locales, la Iglesia fue vista usualmente como un órgano legítimo para la toma de decisiones en lo relacionado a la distribución de ayuda.

3.3.2 Sector privado

El sector privado también tuvo un rol activo en la respuesta al terremoto. Compañías de todos los tamaños, sectores y ubicaciones geográficas contribuyeron directamente con los esfuerzos de ayuda. Esta participación es parte de una tendencia reciente en el Perú, en donde los negocios, muchos de los cuales se han beneficiado del reciente crecimiento económico del país, se están comprometiendo más en lo que respecta a la Responsabilidad Social Corporativa (RSC / CSR). En este contexto, la PCM donó un software para la gestión de desastres y ayudó a coordinar a los actores y a la logística, Perú LNG donó maquinaria pesada y soporte logístico, y DHL ayudó a la organización y clasificación de artículos de apoyo en la base militar de Pisco.

A nivel local hubo una respuesta substancial del sector privado en Chincha a través de la Cámara de Comercio local.[36] En un principio, las compañías buscaron apoyar a los alcaldes locales en su manejo de la crisis, pero su ayuda fue rechazada en un intento de demostrar que el Gobierno Local tenía todo bajo control. También hubo sospechas de que los actores del sector privado tenían aspiraciones políticas, y el alcalde les dijo a las compañías que se concentraran en dirigir sus negocios.[37] Como resultado, los empresarios decidieron dar su apoyo individualmente usando sus propios recursos y capacidades. Muchas partes involucradas elogiaron la velocidad y efectividad de su respuesta. Los empresarios utilizaron su conocimiento sobre el área, su trabajo y su influencia para organizar la remoción de escombros, distribuir comida y proveer refugio, evitándose con ello muchos obstáculos burocráticos que las autoridades locales enfrentaban.[38] Por ejemplo, se necesitaba demoler varias casas. Conseguir las autorizaciones para hacerlo hubiera tomado algún tiempo a las autoridades locales, pero los empresarios simplemente negociaron una compensación con los dueños y las demolieron.[39]

Una vez que la ayuda comenzó a llegar a Chincha, la Cámara de Comercio entró en coordinaciones con las autoridades locales y con el gobierno, particularmente en temas sobre cómo deshacerse de los escombros y dónde reasentar a la gente que había perdido su hogar. Un mes después del terremoto, la Cámara de Comercio oficialmente terminó su participación en la ayuda para enfocarse en sus actividades de negocios del día a día para apoyar la reactivación económica.[40]

[32] Entrevista con el Centro Episcopal de Acción Social (CEAS). Lima: enero de 2008.
[33] Ibid.
[34] Entrevistas con varias organizaciones. Pisco: enero de 2008.
[35] Entrevista con Cáritas. Lima: enero de 2008.
[36] Entrevista con un miembro de la Cámara de Comercio. Chincha: enero de 2008.
[37] Ibid.
[38] Entrevista con IOM. Lima: enero de 2008.
[39] Entrevista con un miembro de la Cámara de Comercio. Chincha: enero de 2008.
[40] Ibid.

4. La reconstrucción y la fase de transición

El período de transición entre la emergencia y la fase de reconstrucción dentro del SINADECI implica una variedad de actividades, incluyendo la remoción de los escombros, proveer asistencia médica y psicológica a la población, el reestablecimiento temporal de los servicios públicos y de las actividades económicas, así como llevar a cabo evaluaciones para medir el daño y definir la naturaleza del proceso de reconstrucción.[41] Estas actividades preparan el terreno para la fase de reconstrucción, en donde se entregan compensaciones a las personas que sufrieron pérdidas, se repara el daño, y se restablecen los servicios básicos y las actividades económicas y sociales.

La responsabilidad en la fase de reconstrucción yace en los órganos sectoriales y en los ministerios, y debe estar dirigida por las autoridades en todos los niveles de gobierno: regional, provincial y distrital. Como en la fase de emergencia, si el nivel del desastre sobrepasa las capacidades del sistema regional, entonces esta etapa debe ser dirigida por una comisión especial o un comité de reconstrucción. Este fue el caso del terremoto de agosto de 2007, en donde el gobierno sintió que se habían sobrepasado las capacidades regionales, por lo que creó el Fondo de Reconstrucción del Sur (FORSUR).

El FORSUR está basado en un modelo colombiano que sirvió en el proceso de reconstrucción luego de que un terremoto sacudiera la cuidad colombiana de Armenia en 1999. Apoyado por el gobierno, por los donantes internacionales, por el sector privado y por las organizaciones de la sociedad civil, el fondo fue un éxito. Con la orientación de su contraparte colombiana, García creó una estructura similar en el Perú. En un inicio, el FORSUR constaba de 19 miembros, incluyendo a los presidentes de las tres regiones afectadas (Ica, Lima Provincia y Huancavelica), los alcaldes provinciales de las áreas afectadas (Ica, Chincha, Pisco y Cañete), los ministros de Transporte y Comunicaciones, de Salud, de Energía y Minas, y de Educación, y cinco representantes del sector privado escogidos directamente por García, uno de los cuales, Luis Favre, fue designado director ejecutivo.[42]

A diferencia de su contraparte colombiana, el FORSUR no es una institución políticamente autónoma, sino una unidad exclusivamente dependiente de la PCM. Sin embargo, sus objetivos específicos no han sido claramente delineados y todavía son vagos.[43] Esta ambigüedad también ha llevado a una falta de claridad en las instituciones responsables de la fase de transición. Por ejemplo, las autoridades locales dijeron que el FORSUR debería ser el responsable de remover los escombros, tarea que, según el FORSUR, es responsabilidad de las autoridades locales. Al final fue el ejército quien se encargó de esta tarea. Según un alto funcionario, el FORSUR es un sistema de coordinación, no una institución de implementación, aunque puede apoyar con asistencia técnica.[44] El foco de su acción está en proyectos de mayor envergadura, como el trabajo de infraestructura y no en proyectos de reconstrucción de pequeña escala.

El FORSUR ha obtenido recursos de diferentes instituciones, incluyendo al Banco Mundial, PNUD y el sector privado. Junto con una donación inicial de aproximadamente US$ 40 millones de fondos públicos, en la actualidad el fondo cuenta con alrededor de US$ 80 millones.[45] Para poder tener acceso a estos fondos, las agencias y compañías deben elaborar propuestas de desarrollo y presentarlas al FORSUR para su aprobación. Se espera que el sector privado juegue un rol importante tanto en la preparación como en la implementación de los proyectos de reconstrucción. Sin embargo, los criterios para presentar las propuestas todavía no habían sido elaborados al momento de redactar este informe, y el plan de reconstrucción no se había hecho público. Aunque el FORSUR no tiene una fecha exacta de cierre, se espera que dure hasta el 2009.

El gobierno ha recibido muchas críticas por la forma en que se está llevando a cabo la fase de reconstrucción, en especial el rol y los logros del

[41] INDECI. *Manual de conocimientos básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil*. Lima: INDECI, 2006.

[42] Tres meses después de la formación del FORSUR. el Congreso de la República aprobó una ley para reducir el número de miembros a diez en un esfuerzo para hacer las cosas más eficientes y rápidas.

[43] Congreso de la Republica de Perú. *Ley que crea el fondo para la reconstrucción integral de las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007*, denominado FORSUR. 2007.

[44] Entrevista con funcionario de FORSUR. Lima: enero de 2008.

[45] Ibid.

FORSUR. Muchos de los afectados por el terremoto todavía viven en tiendas de campaña y en alojamientos temporales.[46] Las fuertes lluvias de enero dejaron a muchos expuestos y aumentaron la presión sobre los sistemas de drenaje, aumentando el riesgo de epidemias.[47]

En consultas con informantes clave, se pudo identificar cuatro áreas principales de interés en lo que respecta al FORSUR y al proceso de reconstrucción.

1. Falta de confianza en el FORSUR

La contraparte colombiana del FORSUR fue vista como un éxito porque tuvo un fuerte apoyo del gobierno, del sector privado y de los donantes, y aseguró una fuerte participación y sentido de pertenencia de la sociedad civil.[48] Este no ha sido el caso del FORSUR, que ha enfrentado una gran hostilidad y muchas críticas debido a la fuerte participación del sector privado, y resentimiento por la falta de participación de la sociedad civil en el proceso de reconstrucción.[49] El FORSUR es comúnmente visto como una entidad creada en Lima por el Gobierno Central, que no toma en consideración los puntos de vista y las perspectivas de la gente afectada y sus autoridades locales. Durante la visita de campo, una considerable insatisfacción y hostilidad contra el FORSUR fue difundida desde las oficinas de los presidentes regionales y de los alcaldes provinciales.[50]

Esta hostilidad llevó a que el Congreso de la República hiciera algunos cambios en la estructura del FORSUR, estableciendo Comités de Reconstrucción Provinciales dirigidos por los alcaldes provinciales e integrados por otros actores locales. Sin embargo, estos cambios no fueron suficientes para aplacar las críticas, y el 23 de noviembre de 2007 un grupo de ciudadanos descontentos llevó a cabo una gran manifestación. Hicieron tres demandas clave: la instalación de un centro de operaciones en Ica bajo el control de la autoridad regional, la renuncia del presidente del FORSUR y una mayor inclusión de autoridades locales y regionales, así como también del sector privado local y de organizaciones de la sociedad civil.[51] En este contexto, se formó una alternativa a al FORSUR, la Asociación de Municipalidades Afectadas por el Terremoto del 15 de agosto de 2007 (Amupat).[52] La Amupat tiene una agenda de reconstrucción diferente, basada en una participación descentralizada. En la actualidad se encuentra elaborando un plan de reconstrucción.[53]

Las críticas dirigidas al FORSUR son producto de una atmósfera general de desconfianza entre el Gobierno Central y las autoridades regionales y locales, desconfianza exacerbada por la falta de consulta pública acerca de los temas de reconstrucción.[54] Los recursos asignados para la reconstrucción son vistos como insuficientes, particularmente cuando se compara con la considerable contribución que la región ha hecho al país como resultado de su reciente crecimiento económico. Existe una percepción de que el gobierno debería estar invirtiendo más, ya que la región podría generar rápidamente nuevos recursos y obtener retornos que compensen dicha inversión en unos pocos años.[55] Existen algunas señales de mejora, con el FORSUR asignando a representantes regionales la tarea de involucrar a las autoridades locales y de incrementar su participación en el proceso de reconstrucción.[56]

2. Falta de claridad

Conversaciones con ciertos actores clave muestran que muchos piensan que el FORSUR es una buena idea. Sin embargo, el problema es que no ha habido mucha claridad sobre sus objetivos

[46] Entrevista con OCHA y UNDP. Lima: enero de 2008.
[47] Entrevistas con varias organizaciones. Lima: enero de 2008.
[48] Entrevista con organización de ayuda. Lima: enero de 2008.
[49] Este ha sido un asunto mucho más grande y complejo al interior de la actual administración, que ha cuestionado el propósit
o de ciertas campañas dirigidas por ONG y organizaciones de la sociedad civil, particularmente en el caso de ONG medioambientales específicas, cuyas acciones se ven como obstáculos para la explotación de recursos naturales y para el desarrollo económico del Perú. Sírvase ver García, A. "El síndrome del perro del hortelano". En: El Comercio, sección A, 28 de octubre de 2007.
[50] Entrevista con autoridades locales. Pisco e Ica: enero de 2008.
[51] Poder Ciudadano. "Ica en paro: iqueños se hartaron de esperar reconstrucción", En: http://www.poderciudadano.org.pe/?p=1589. 2007.
[52] Amupat, *Reconstrucción, fortaleciendo la descentralización y la participación ciudadana*. Comunicado. Pisco: 2007.
[53] Entrevista con CODEH-ICA. Ica: enero de 2008.
[54] Entrevista con CARE. Lima: enero de 2008.
[55] Entrevista con el Gobierno Regional. Ica: enero de 2008.
[56] Entrevista con un representante regional del FORSUR. Pisco: enero de 2008.

exactos, cuáles son sus funciones, qué responsabilidades tiene ni cómo se llevan a cabo las coordinaciones con el SINADECI. Esta confusión yace en parte en que no está claro si el FORSUR es una institución pública o privada, si trabaja a nivel ministerial o a nivel de una compañía privada, y en dónde recaen sus responsabilidades, particularmente en el período de transición entre las fases de emergencia y reconstrucción.

La falta de claridad también dificultó las coordinaciones de los proyectos de reconstrucción. Algunos donantes y agencias han estado llevando a cabo proyectos sin consultar al FORSUR, como ha sido el caso del trabajo de JICA en los servicios sanitarios.[57] Parece haber una necesidad urgente de desarrollar un cuadro general de trabajo que perfile claramente los roles y las funciones del FORSUR.[58]

3. Obstáculos burocráticos

En una entrevista publicada en el diario El Comercio, el presidente del FORSUR declaró que el problema principal que dificulta la ejecución de proyectos son los numerosos obstáculos legales y burocráticos que enfrentan. Aunque el FORSUR fue creado para evitar estos obstáculos e iniciar una reconstrucción rápida, en la práctica es parte de la PCM y por lo tanto tiene que seguir los procesos gubernamentales establecidos para asegurar la transparencia, lo que genera demoras en la distribución de los fondos. Algunos proyectos fueron aprobados en septiembre, pero los fondos no se liberaron hasta diciembre.[59]

4. Derechos de propiedad precarios e informales

Un débil marco de trabajo institucional, en parte resultado del mal gobierno de las últimas décadas y de un crecimiento del nivel de urbanización, han contribuido a la informalidad de la ocupación de la tierra y a la falta de derechos de propiedad en la mayor parte del área afectada. Esto representa un serio reto para el proceso de reconstrucción. Por ejemplo, las familias sin hogar deben recibir un vale por US$ 2.000 para comprar materiales de construcción. Sin embargo, para poder aplicar al beneficio deben probar que son propietarias de sus casas presentando títulos legales. Muchas familias no tienen títulos formales de sus propiedades o son inquilinos. Como resultado, muchos de esos afectados no han podido comenzar la reconstrucción de sus casas. Existe claramente la necesidad de dar soluciones alternativas que reconozcan la naturaleza informal de la tenencia de las propiedades. En la ausencia de tal alternativa, existe el riesgo de que la gente simplemente reconstruya sus casas usando materiales baratos que no cumplan con los estándares de seguridad.

[57] Entrevista con el FORSUR. Lima: enero de 2008.
[58] Entrevista con USAID. Lima: enero de 2008
[59] Entrevista con el FORSUR. Lima: enero de 2008.

5. Conclusiones

El complicado y elaborado sistema peruano de prevención y de respuesta ante desastres es considerado uno de los más avanzados de la región. Como parte de un proceso de descentralización más amplio, la responsabilidad para la prevención y la respuesta ante desastres está ahora en las manos de las autoridades locales y regionales, dependiendo del nivel del desastre, y es coordinada y supervisada por el INDECI y la PCM.

En la práctica, luego del terremoto de 2007, los comités locales regionales de Defensa Civil no pudieron afrontar la emergencia, en parte porque muchas de las autoridades locales fueron afectadas directamente, y en parte porque muchos de los comités no habían sido constituidos, y no había capacidad o preparación para responder de manera óptima al desastre. Esta falta de preparación y de recursos se debió a que muchos de los alcaldes habían sido elegidos recientemente, y el cambio de autoridades usualmente implica una renovación completa del personal, mayormente por razones políticas. Por lo tanto, se perdió la capacidad de respuesta. Más aún, no se le da la prioridad debida a la prevención y a la respuesta ante situaciones de desastre porque esta no tiene un peso político relevante entre los electores y no genera recursos importantes. Existe una necesidad urgente de tratar estas deficiencias con el fin de apoyar la capacidad de respuesta a nivel regional. Sin embargo, no existe un órgano supervisor o un organismo gubernamental que monitoree dichas capacidades y que dé su conformidad. Estos problemas también ocurren en otros países latinoamericanos; una investigación en El Salvador mostró cómo la descentralización había incrementado las responsabilidades a nivel de municipalidades, pero no su capacidad de respuesta y de preparación en caso de desastres. La respuesta municipal a varios desastres en 2005 fracasó por la falta de recursos y por la indiferencia sobre su importancia, particularmente en los pueblos más pequeños.[60]

El Gobierno Central tomó un enfoque proactivo. El presidente y la PCM viajaron a la región y estuvieron activamente involucrados en la coordinación de la respuesta ante el terremoto.

Sin embargo, la decisión de crear un mecanismo de respuesta paralelo, en lugar de apoyar al sistema regional, como está conceptualizado en el SINADECI, dificultó la coordinación y la recolección de información, e hizo más difícil cumplir con las necesidades iniciales de manera efectiva. Esto también debilitó a las autoridades locales y regionales, que fueron vistas como incompetentes y mal preparadas. Conversaciones con informantes clave sugieren que esto fue esencialmente una estrategia política por parte del gobierno, diseñada para reforzar y aumentar su capital político, calmar algunas críticas y debilitar a algunos de sus oponentes políticos en la región.

Esta politización de la organización de ayuda para las regiones afectadas tuvo repercusiones en los esfuerzos humanitarios internacionales, particularmente en la implementación del enfoque por grupos temáticos. Aunque el sistema de la ONU y otras agencias esperaban que se implementara el enfoque por grupos temáticos, el gobierno se mostró aprehensivo pues sentía que ello sugeriría que no tenía la capacidad ni los recursos para responder por sí mismo adecuadamente. La falta de participación gubernamental en el proceso de respuesta humanitaria también contribuyó potencialmente a este temor. Otro obstáculo a la implementación del enfoque por grupos temáticos fue una falta de comprensión de lo que significaría aplicar este enfoque a nivel de campo ni qué responsabilidades tendría cada organización. Lo que resultó fue un sistema *ad hoc*, en el que la comunidad internacional buscó alinear su apoyo con la respuesta del gobierno. Resulta claro que en futuras emergencias se necesita mayor claridad sobre qué significa para cada organismo la implementación de un enfoque por grupos temáticos a nivel de campo y lo que este implica para el gobierno anfitrión. Sondeos realizados con antelación sobre las emergencias ayudarían a ahorrar tiempo y a minimizar las discusiones políticas, y podrían asegurar que estructuras más efectivas sean puestas en marcha para aliviar las necesidades durante una crisis.

A pesar del colapso del sistema de respuesta regional y local, de la deficiencia de la respuesta del Gobierno Central y de los obstáculos para activar el enfoque por grupos temáticos, se salvaron muchas vidas y la mayor parte de las personas afectadas eventualmente recibió algún tipo de apoyo. Sin embargo, esto se debió en

[60] Véase Weiss, P. *El Salvador: estudio del caso del rol del estado afectado en acciones humanitarias.* HPG Working Paper. Londres: ODI, 2008.

parte a los factores logísticos que podrían no estar presentes en futuros desastres. La transición de la fase de emergencia a la fase de reconstrucción no ha sido bien definida ni preparada, y fue perjudicada por las disputas políticas. Los objetivos, funciones, estructura y responsabilidades del FORSUR no son claros, la participación local y regional ha sido insuficiente y ha habido demora en la entrega de fondos. Para que el proceso de reconstrucción sea exitoso y derive en un claro apoyo al desarrollo de la región en un modo que se reduzcan los riesgos luego de un sismo, es necesario que la claridad, la participación regional (tanto por parte del gobierno como de la sociedad civil) y un sentido de las necesidades urgentes en caso de emergencia sea inyectado en el proceso.

Recomendaciones de política

Para el gobierno peruano

- Mejorar la capacidad de respuesta ante situaciones de desastre del sistema regional de defensa civil asegurando que se creen los comités de defensa civil con recursos financieros y humanos adecuados para que se puedan llevar a cabo eficientemente sus obligaciones dentro del SINADECI.

- Asegurarse de poner en práctica un adecuado sistema de monitoreo, posiblemente dirigido por el INDECI, para asegurarse de que el sistema regional tenga los suficientes recursos y el entrenamiento para cumplir con sus responsabilidades. Esto evitaría una posible ruptura de los comités de defensa civil cuando hayan cambios en el Gobierno Local.

- En futuras emergencias en las que la capacidad del sistema regional de defensa civil sea sobrepasada, el INDECI y la PCM deben asegurarse de apoyar la respuesta del sistema en lugar de crear nuevos sistemas paralelos que conlleven a una mala coordinación, a una duplicación de esfuerzos e incluso a arriesgar las vidas de los afectados.

- Debería haber un esfuerzo organizado para aclarar los roles y responsabilidades de aquellos organismos involucrados en el proceso de reconstrucción, particularmente del FORSUR, y asegurarse de la participación del Gobierno Regional y de la sociedad civil.

- La reconstrucción de casas y otras instalaciones privadas y públicas deberían ajustarse a los reglamentos de seguridad bosquejados en los mapas de peligro y tener en cuenta la informalidad de la tenencia de tierras y los derechos de propiedad.

Para el sistema de la ONU

- Incrementar sus aportes y fomentar la participación del gobierno anfitrión en el proceso de reforma humanitaria. En términos de la activación del enfoque por grupos temáticos, la ONU debería iniciar un intercambio de opiniones con el gobierno sobre cómo organizar el sistema con el SINADECI y también especificar claramente los papeles y responsabilidades de los organismos involucrados.

- Comenzar capacitaciones y simulacros de implementación del enfoque por grupos temáticos para asegurarse de que todos los actores involucrados, particularmente el gobierno y los jefes de sectores, estén familiarizados y sean concientes de sus responsabilidades bajo este sistema, como la de fuente de asistencia de última instancia.

Anexo: Instituciones consultadas en el Perú

Gobierno del Perú
Comités de Defensa Civil, Pisco
Unidad de Gestión Educativa (UGEL), Ministerio de Educación, Pisco
FORSUR (Lima y Pisco)
Oficina del prefecto, Chincha
Oficina del prefecto, Ica
Oficina del prefecto, Pisco
INDECI (Lima y Pisco)
Oficina del prefecto, Chincha
Oficina del alcalde, Ica
Oficina del alcalde, Pisco
Oficina del alcalde, Tambo de Mora
Ministerio de Educación
Municipalidad de Grocio Prado
Municipalidad de Humay
Municipalidad de Túpac Amaru Inca
Municipalidad de Independencia
Fuerza Aérea del Perú
Fuerzas Armadas del Perú
Presidencia del Consejo de Ministros
Municipalidad Provincial, Ica
Gobierno Regional, Ica
Defensoría del Pueblo
Dirección de Turismo (DIRECTUR - Ica), Ministerio de Turismo y de Comercio Internacional (MINCETUR)

Agencias Internacionales y ONG
Organización de la Salud Andina
Embajada del Reino Unido de Gran Bretaña
Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
CARE Perú
Servicios de Apoyo Católicos
Cáritas del Perú
Ayuda Cristiana
SDC- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
ECHO – Departamento para la Ayuda Humanitaria
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja
Organización Internacional para las Migraciones
Fundación Internacional contra el Hambre (FHI)
ITDG Soluciones Prácticas
Mercy Corps
OCHA
Oxfam América
Oxfam GB
Rapid Latin America
Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
Unicef
USAID

Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil y el Sector Privado
CEAS
Cámara de Comercio, Chincha
CODEHICA
Cruz Roja Peruana
Perú LNG
Asociación 2 de mayo, Tambo de Mora
Social Capital Group

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
UK

Tel: +44 (0)20 7922 0300
Fax: +44 (0)20 7922 0399
Email: publications@odi.org.uk
Website: www.odi.org.uk