

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.