

7. La creación de un sistema de servicio civil complementario al militar.

8. La atención a los problemas de posesión y propiedad del suelo urbano, que se convierte en urgente a partir de los desastres y constituye uno de los aspectos claves y críticos en la reconstrucción, al extremo de requerir de la adquisición o expropiación del terreno para los programas de reubicación y construcción de viviendas.

9. La incorporación formal y obligatoria de las organizaciones e instituciones locales en el sistema de defensa civil.

10. La simplificación administrativa, principalmente judicial, de los procedimientos orientados a proteger a la población de los efectos de los desastres, tales como los programas de reubicación o la demolición de construcciones que invaden los cauces.

11. La revisión de la legislación relativa a desastres, incorporando explícitamente la responsabilidad civil y penal en las actividades que contribuyan a incrementar el riesgo de desastres.

12. El fomento de la educación para la prevención. Revisión de currículas e incorporación de cursos en los distintos niveles.

13. La investigación científica sobre los desastres. Ello implica tanto el estudio de los fenómenos naturales como de los impactos que han tenido a lo largo de la historia, así como de las respuestas de la sociedad ante ellos.

14. La asignación y reasignación de recursos materiales y humanos a las instancias municipales de Defensa Civil.

15. La participación privada en la emergencia y reconstrucción, incluidas las empresas de seguro y la eventual eliminación de impuestos a las donaciones.

16. La creación de un organismo y/o programa nacional de prevención que oriente las políticas nacionales y municipales.

17. La implementación de una estrategia de lucha contra la pobreza que incluya un programa masivo de empleo temporal.

18. La adecuación de la política económica a la nueva realidad generada por el FEN y, por tanto, la necesidad de incrementar el gasto público en un contexto desfavorable para aumentar los ingresos del tesoro público.

19. La implementación de un programa de reconstrucción de los sistemas de saneamiento, sustentado en la reducción de la vulnerabilidad de tales sistemas.

20. Una nueva cultura de prevención en los establecimientos educativos y de salud.

El Niño 97-98: ¿Una Estrategia Gubernamental Adecuada?

Lenkiza Angulo Villarreal
Directora PREDES

En este artículo se hace un breve seguimiento de los aspectos más "visibles" de la estrategia conducida desde el gobierno para hacer frente a El Fenómeno El Niño 97-98, se identifican distintos momentos así como los cambios dictados por una realidad, donde la intensidad de las variaciones climáticas y los altos niveles de vulnerabilidad física, social e institucionales, marcaron el paso.

Primer Momento (mayo - noviembre 97) PERIODO ANTERIOR AL INICIO DEL PERIODO LLUVIOSO Y A LOS IMPACTOS

Alarado por las instituciones científicas, el gobierno decide hacer frente a El Niño y diseña una estrategia sobre la base del modelo de afectación que tuvo el fenómeno El Niño 82-83 (evento cuya intensidad y área de impacto se consideraba como modelo de máxima afectación), se deja de lado información histórica que revelaba que eventos anteriores de Niños Intensos, habían afectado además, la costa central y sur del país, como fue el caso del evento de 1925 (1).

Se privilegia el control de los peligros (expresada con énfasis en la ejecución de obras de defensa y control de inundaciones), concentrándose en las áreas de mayor importancia económica y poblacional. Se ejecuta una profusa cantidad de obras, conducidas por diversos organismos del gobierno central, Ministerio de la Presidencia, de Transportes y Comunicaciones, Agricultura, INADE, INDECI y por los Consejos Transitorios de Administración Regional. Obras identificadas, priorizadas, contratadas y supervisadas por esos mismos organismos, con total prescindencia de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales, que por lógica elemental tienen un mayor y mejor conocimiento de los riesgos de desastres que enfrentan sus comunidades y la forma en que sus poblaciones fueron afectadas antes por El Niño.

El Presidente otorga directamente funciones de supervisión técnica en las obras del norte del país. Y los organismos gubernamentales minimizan los daños e impactos que esperaban, en una errónea actitud de autosuficiencia.

Segundo Momento (noviembre - diciembre 97) INICIO DEL PERIODO LLUVIOSO EN EL NORTE DEL PAIS

Empezaban las precipitaciones pluviales en el norte y se incrementaban los caudales de los ríos, las obras soportaban esos niveles de lluvias y caudales, lo que se resaltaba como muestra de acierto en la acción gubernamental y como prueba de la calidad técnica de las obras de protección. "Esta vez el país estaba preparado para hacer frente al fenómeno y controlar los peligros" era el mensaje gubernamental.

Tercer Momento (primera quincena de enero 98) PERIODO DE LOS IMPACTOS INICIALES EN TUMBES Y PIURA

Se producen los primeros impactos y se evidencia la *no infalibilidad* de las obras, la estadística de los daños se minimiza, aparentemente para justificar todo el gasto público que en materia de obras de emergencia se había realizado y atribuir efectividad a la estrategia. Voceros oficiales subestiman también el valor económico de los daños que había causado hasta entonces un evento, que se encontraba en su fase de impacto inicial, y los contrastan en forma intencionalmente errónea con el valor de los daños totales producidos por El Niño 82-93, para afirmar un panorama comparativo, de menores daños, que se deberían a la calidad y cantidad de obras realizadas. La información de daños dada por el Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI y otros organismos gubernamentales se contraponen y contradicen, se resuelve centralizar y restringir toda información, inclusive la de lluvias y caudales registrados en las zonas más afectadas, se autoriza sólo a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir comunicados, sustrayéndose al INDECI de esta responsabilidad; la información de daños no trasciende. Hay todavía resistencia gubernamental a admitir la probabilidad de que los daños puedan ser como los del 83-84, se sigue afirmando el nivel de protección que se habría logrado.

Cuarto Momento (segunda quincena de enero 98) PERIODO DE AGUDIZACION DE LOS IMPACTOS EN EL NORTE DEL PAIS

Se intensifican las lluvias y caudales de los ríos en el norte del país (Tumbes, Piura, Lambayeque), desbordes e inundaciones afectan poblados, infraestructura y producción, las obras ejecutadas revelan muchas deficiencias técnicas. Los impactos se agudizan y obligan al gobierno a admitir implícitamente la inevitabilidad de los daños y a variar una estrategia, que hasta entonces había privilegiado el control de los peligros a partir de una estimación muy optimista de la protección que las obras brindarían, (la protección y prevención de desastres no puede improvisarse, como tampoco revertirse en un breve período de tiempo los agudos niveles de riesgo existentes en el país). Es el momento en que el socorro y atención de la emergencia dirigidos directa y personalmente por el presidente en las diversas zonas afectadas, aparecen como los rasgos más visibles de la acción pública que los medios de comunicación se encargan de mostrar diariamente (el presidente entregando ropa, víveres, preparando alimentos en los comedores, dirigiendo la maquinaria que encauza los ríos, entregando albergues, rescatando personas, etc.).

El centralismo, mal crónico del país, reflejado como concentración de poder y consecuentemente de decisiones por parte de organismos de gobierno central, asentados en Lima; cobra especial significado *personificándose* en la figura presidencial, se proyecta la imagen de un aparato público inmovilizado y carente de respuesta inmediata, así que sólo la presencia del presidente en las zonas afectadas hace funcionar "Voy a estar permanentemente en el lugar de los hechos para establecer

equipos de trabajo y dejarlos caminando", frase vertida por el presidente en ese entonces resulta reveladora.

En ese contexto, los alcaldes de las zonas afectadas reclaman participación y recursos, y pugnan por una descentralización de la atención de las emergencias.

Quinto Momento (febrero - marzo 98) PERIODO DE GENERALIZACION DE LOS DESASTRES EN GRAN PARTE DEL PAIS

Los desastres se generalizan más allá de la zona prevista por el gobierno como afectable por *El Niño*. A las inundaciones progresivas y acumulativas producidas en Tumbes, Piura y Lambayeque, se suman en breve período, desastres de violento impacto como los ocurridos en Trujillo, Ica, Cuzco, Chimbote, que causan severas crisis, además de los desastres de menor magnitud que diaria y simultáneamente se producen en diversos puntos del país. La *magnitud, simultaneidad y dispersión territorial de los desastres* golpean también la conducción en extremo centralista de la atención de las emergencias, la *ubicuidad* lograda hasta entonces por el presidente, no puede mantenerse, obligándose a desconcentrar funciones y delegar su representación en sus ministros de Defensa, de la Presidencia, de Promoción de la Mujer, de Transportes y Comunicaciones, quienes asumen la dirección de las acciones de emergencia en Ica, Trujillo, Chimbote y Lima, respectivamente, para lo que se constituyen comandos operativos de emergencia en cada una de estas zonas, con participación de funcionarios del Ministerio de Salud, Transportes, Promudah, Pronaa, Banco de Materiales, Enace, Infes, Indeci (postergado en sus funciones), entre otros, con una mediatizada participación de alcaldes locales.

La delegación de funciones no va más allá de una desconcentración a nivel de gobierno central, que no cede a las demandas de transferencia de recursos para los municipios y de descentralización del manejo de la emergencia, como concesión sólo se autoriza a los municipios a utilizar los recursos que ya poseían del Foncomun para realizar gastos de prevención, emergencia y rehabilitación, sacrificándose con ello las inversiones para el desarrollo local.

RASGOS Y BALANCE DE LA ACCION GUBERNAMENTAL FRENTE AL NIÑO 97-98

Como resumen, podemos decir que la intervención gubernamental frente a *El Niño 97-98* en sus diversos momentos, reveló los siguientes elementos:

La implementación de una estrategia centralista y excluyente:

Lejos de convocar; las acciones preparatorias y de respuesta conducidas por el gobierno central y los consejos transitorios de administración regional, soslayaron y excluyeron a gobiernos locales y a la sociedad civil, contrariamente a lo que la doctrina y experiencia nacional e internacional en este tema enseñan y que hacen de la participación de los actores locales y del apoyo al desarrollo de sus capacidades, aspectos prioritarios en toda estrategia de intervención. En nuestro país, el slogan *Todos Somos Defensa Civil*, refleja un concepto de convocatoria a la movilización ciudadana que estuvo ausente en la práctica gubernamental.

El uso de un criterio político en el manejo de la emergencia:

Puesto en evidencia a través de un manejo que tuvo como rasgos notorios:

- Un protagonismo presidencial con aparente propósito político, en el período más crítico de la emergencia (2).
- Que las prioridades en la atención gubernamental de la emergencia fueron