determinadas por criterios de importancia económica, poblacional, potencial electoral, entre otros.
- Un relegamiento de las instituciones técnicas frente a las instituciones gubernamentales más identificadas políticamente con el gobierno.

Una insuficiente capacidad pública para atender las necesidades generadas por los desastres:
Existe un desfase entre el contenido normativo y la capacidad real de las instituciones públicas, de otro lado un desastre de magnitud pone en evidencia que el Estado no puede por si solo atender las necesidades de vastos sectores de población en carencia absoluta; lo que da sustento adicional a la participación de la sociedad civil y a la estructuración de redes de solidaridad.

Contradicción entre una estructura de gobierno totalmente centralista y la existencia de un marco normativo institucional descentralizado para la gestión de los desastres -cuyo diseño correspondió a otro contexto político-, que subsiste a la adecuación del Estado realizada por el gobierno actual:
La gestión gubernamental tomó un cauce distinto al del Sistema Nacional de Defensa Civil, que de acuerdo a ley, es el marco institucional a través del cual se debe integrar y descentralizar la acción pública en la prevención, atención y recuperación de las zonas y poblaciones afectadas por los desastres. La concepción descentralista del SINADECI que da a los alcaldes la jefatura de los Comités Provinciales y Distritales de Defensa Civil, y en consecuencia la conducción también de esas acciones en sus jurisdicciones, entró en contradicción con la práctica de una gestión gubernamental centralizada

Resquebrajamiento de la estructura institucional del Sistema Nacional de Defensa Civil a causa de:
- Postergación y repliegue del INDECI, y de su rol como organismo central de un Sistema Nacional de Defensa Civil que debió asumir un papel más protagónico en el planeamiento, dirección y supervisión de las actividades de preparación y atención de los desastres.
- Desconocimiento de las instancias locales de Defensa Civil.
- Superposición de funciones que normativamente corresponden a organos del SINADECI, al encargarse esas mismas funciones a otras autoridades y organismos públicos, creándose problemas de liderazgo, jerarquías y descoordinación.

A contrapeso, podemos también resaltar algunos aspectos que aparecen como positivos dentro de la gestión gubernamental cumplida en relación al Niño, que son:
- La decisión del Estado de anticiparse y de ejecutar medidas de protección, esto al margen de la efectividad lograda.
- La prevención de los desastres, incorporado en el discurso de la máxima autoridad del Estado, el presidente, lo que ojalá signifique en adelante, cabida e importancia de este tema dentro de las principales políticas públicas, y no el significado e importancia marginal que ha tenido hasta antes de este Niño en el contexto de las políticas de desarrollo, lo que resulta paradójico en un país que se debate entre crisis sociales, económicas, políticas y de desastres.

...idad de las instituciones científicas locales no contribuyo tampoco en ampliar esa expectativa, hasta el último momento se mostraron renuentes en aceptar la posibilidad de que este evento tuviera una intensidad similar a la de 1982-83 o también que otras zonas del país, más allá del área comprendida entre Tumbes y La Libertad, pudieran ser afectadas por las lluvias.
(2) Experiencias de desastres en el Perú y en otros países, revelan que estas situaciones de crisis manejadas hábilmente por los gobernantes, pueden redituarles ganancias políticas.

Elementos para Evaluar la Prevención y el Manejo de la Emergencia Durante el Fenómeno El Niño

Gilberto Romero
PREDES

Este es un primer avance de la investigación sobre el Manejo de Emergencias en Perú, que se lleva a cabo en PREDES y que tiene como laboratorio principal los desastres ocurridos en el contexto del Fenómeno El Niño. Obviamente, dicho estudio continua acopiando y sistematizando información relevante sobre esta Emergencia y las dos anteriores producidas en Perú, (Callao 1994 y Nazca 1996).

A continuación presentamos las primeras impresiones y reflexiones que orientan la búsqueda de información. La difusión de estas ideas tiene por finalidad suscitar la discusión sobre el tema con otros investigadores de los desastres, lo cual ayudará a ajustar las ideas iniciales, así como la estrategia de análisis.

UN PLAN DE OBRAS DE MITIGACION Y NO UN PLAN INTEGRAL DE PREVENCION

La noticia de que el fenómeno El Niño estaba con nosotros se conoció en mayo de 1997. Se supo que produciría lluvias y crecidas extraordinarias de los ríos a partir de diciembre. El gobierno examinó la situación y a mediados de junio lanzó un Programa de Obras de Mitigación de Desastres que se llevó a cabo hasta noviembre, complementado con obras de emergencia que se continuaron realizando entre diciembre y abril de 1998.

La decisión de realizar obras preventivas de gran magnitud no tiene precedentes en nuestro país. Obviamente, la decisión fue posible gracias a la información anticipada y a la existencia de un periodo relativamente extenso (de 7 meses) antes de iniciarse las primeras lluvias. El gobierno mostró voluntad política y capacidad de reacción rápida, la cual se vio facilitada por la existencia de fondos en la caja fiscal. En realidad, desde 1975 se había acumulado un déficit clamoroso de obras de mitigación de desastres, que ni la ocurrencia de El Niño 83 pudo contribuir a remontar.

El gobierno diseñó un Plan de Obras de Mitigación en el que se traslucía claramente la preponderancia de las obras de ingeniería, con el propósito de proteger las ciudades y evitar que se afecte el desenvolvimiento de la economía. Se priorizaron obras de limpieza y

ensanchamiento de los cauces de los ríos y de los drenes que existían en algunas ciudades y en las ex-haciendas agrícolas del norte, la construcción y reforzamiento de defensas ribereñas, de puentes, limpieza de cunetas de las carreteras principales, etc. Paralelamente se llevó a cabo un programa de reubicación de familias que habitaban en zonas inundables de las ciudades, a lugares seleccionados, donde se construyeron módulos de madera para que pasen la temporada de lluvias.

Reconocemos la importancia que ha tenido para el país haber adoptado medidas de seguridad física frente a lluvias y crecidas de los ríos; sin embargo, a nuestro juicio, el Plan Nacional de Mitigación no fue un Plan Integral de Prevención, pues no incluyó un programa de protección a comunidades vulnerables estuvieron ausentes los aspectos educativos y organizativos para la respuesta y los aspectos sociales fueron bastante descuidados. Examinaremos algunas de las limitaciones de la acción gubernamental en materia de mitigación.

...se priorizó la protección de ciudades y obras de infraestructura no se considero con la misma importancia a las poblaciones rurales

En primer lugar, se priorizó la protección de ciudades y de las obras de infraestructura, no se consideró con la misma importancia la protección de las poblaciones rurales, que habitan en distritos, caseríos, anexos y otros centros poblados. Incluso un gran número de solicitudes de pequeños pueblos pidiendo obras de protección no fueron atendidas. La realidad indica que las zonas rurales han sido severamente golpeadas. Un caso típico es Piura, allí el río no ha desbordado en la ciudad pero estuvo permanentemente desbordado en los pueblos del alto y bajo Piura.

b) Esta por evaluarse la efectividad y el nivel de eficiencia de las obras de mitigación ejecutadas por el gobierno, pero lo que salta a la vista es que gran parte de ellas colapsaron o fueron rebasadas por el nivel de las aguas. No existe aun la evaluación de los institutos especializados sobre la magnitud del FEN 1997-98, que incluya el volumen de las lluvias y el nivel de los caudales de los ríos pero al parecer se diseñaron obras para niveles inferiores a los registrados realmente. La primera impresión es que la gran mayoría de los ríos donde se ejecutaron obras de defensa, se desbordaron habría que examinar si el no se desbordó justo por donde estaban las obras de defensa o por otros puntos. Los ríos Tumbes y Zarumilla estuvieron varias veces desbordados, el río Cascajal, el Motupe, La Leche, Reque, Zaña, Chamán, Jequetepeque, Moche, Chicama, Huamanzaña, Virú, Lacramarca, Nepeña y otros. Así también drenes como el 1308 de Piura y el dren Suliana fueron desbordados. Quebradas como San Idelfonso del León en Trujillo no pudieron ser controladas y encauzadas por el dren Mochica llegando a inundar la ciudad. Así también, la mayoría de los puentes reforzados han colapsado. La caída de dos puentes en la ciudad de Piura y la caída del Puente Reque ha sido lo mas impresionante, éste último porque era el símbolo de las obras del gobierno.

El Plan de Mitigación no incluyó un programa masivo de protección de viviendas, dado que existían cientos de miles con paredes y techos precarios que no soportaría a lluvias intensas.

Protegiendo los techos se pudo evitar el deterioro y el colapso de muchísimas viviendas rurales de asentamientos

populares urbanos e incluso de zonas céntricas de las urbes, que no han sido dañadas por el agua de ningún río, sino por torrenciales lluvias. Tardíamente el gobierno intentó apoyar a algunos sectores con crédito, pero los engorrosos trámites burocráticos y los limitados alcances del programa, impidieron que represente un beneficio realmente significativo.

Tampoco se apoyaron alternativas para proteger las paredes de las viviendas de adobe evitando que las aguas las humedezcan. A este respecto, la iniciativa de la gente de usar sacos de arena resultaron muy útiles para proteger las viviendas y desviar las aguas hacia los drenes.

Las obras ejecutadas no se conjugaron con el programa de empleo masivo temporal y sostenimiento del ingreso mínimo para poblaciones que estaban siendo golpeadas por los efectos del fenómeno El Niño. En realidad desde mayo, los pescadores norteños y los trabajadores del campo en los valles costeños, habían visto reducirse las oportunidades de empleo e ingresos debido a una baja en la pesca y las cosechas, aumentando la masa de desempleados y subempleados.

La caída de dos puentes en Piura fue espectacular debido a que eran símbolo de las obras del gobierno

En el campo de la salud, se programó la protección de hospitales y centros de salud para que no resultaran afectados por las lluvias e inundaciones y estuvieran en condiciones de atender a los pacientes durante la vigencia de éstas. El plan del sector salud también preveía implementar el equipamiento y dotar de medicinas a los establecimientos de salud. Sin embargo, durante la emergencia se comprobó que en algunas postas médicas faltó medicamentos y sales rehidratantes. Igualmente se comprobó que la capacidad de fumigación de los focos de larvas era muy limitada por falta de insecticidas y equipos, así como la capacidad para el saneamiento de áreas donde se acumulaba la basura, los desechos orgánicos y las excretas que afloraron de letrinas y desagües que colapsaron. El sector salud no tenía los recursos para apoyar el trabajo de los municipios en los pequeños pueblos. Paradójicamente el gobierno hacía gala de tener dinero y estar invirtiendo en prevención, mientras en la práctica, en las zonas afectadas no tenían lo necesario para atender problemas de saneamiento y de salud.

No se realizó anticipadamente ninguna campaña de información masiva, a través de los medios, para alertar a la población sobre cómo sería afectada su salud debido a las lluvias e inundaciones y sobre las previsiones que la debería de tomar, así como las que el Estado diseñaba para protegerla. Los spots que orientaban sobre saneamiento, prevención de la malaria y otras enfermedades transmisibles, bronco pulmonares, de la piel, etc. estuvieron ausentes en la televisión y otros medios.

Para la política del gobierno la inversión en programas sociales, más allá de los problemas logísticos y administrativos que tuvo el personal del sector salud para cumplir con las metas y planes que se elaboraron con anticipación, fueron de baja prioridad

La educación a la población no fue un componente del Plan de Mitigación del gobierno. Los primeros avisos en televisión aparecieron recién en febrero y no tocaban los temas más sensibles como son el saneamiento y la salud, sino que

predominaba en ellos la propaganda de las obras que realizaba el gobierno.

ESTRATEGIA DE PREVENCION BASADA EN LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO CENTRAL

El gobierno conformó en junio de 1997 una comisión especial que llevaría adelante el Plan de Obras, asignándole un fondo de 50 millones de soles (alrededor de 18 millones de dólares). La Comisión Nacional de Acciones de Emergencia - CONAE, estuvo presidida por el Ministro de la Presidencia, y conformada por los Ministros de Transportes, de Agricultura y de Defensa. No fueron considerados los ministerios sociales (Salud, Educacion, Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, Trabajo), tampoco fue incluído el INDECI. Pero esta última institución reclamó, siendo incorporado 15 días después con el cargo de Secretario Ejecutivo de dicha comisión.

El plan de acciones de mitigación fue formulado por los técnicos de los ministerios y en su ejecución cumplieron un rol de acompañamiento las Autoridades Transitorias de Administración Regional*. Las decisiones sobre qué obras construir, a quién se le otorga la ejecución de cada obra y bajo qué modalidad, fueron tomadas a nivel central. Es así que hubo diversas modalidades de ejecución: unas obras fueron encargadas al ejército, otras a los Proyectos Especiales que existen en el norte, otras a empresas particulares, otras las realizó el mismo Ministerio de Agricultura o el INDECI, bajo sus propias modalidades y con fondos propios.

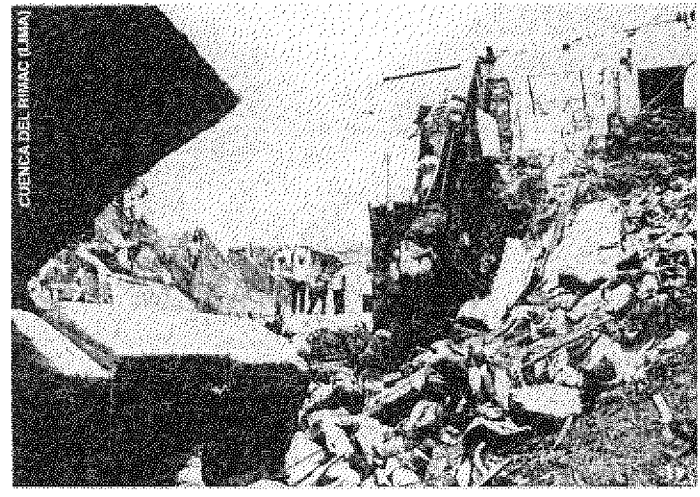
El gobierno diseñó el plan de obras de mitigación sobre una hipótesis equivocada de lo que podría ser El Niño 97-98. Consideró que solamente los departamentos de la costa norte serían afectados por lluvias e inundaciones y el sur andino por sequías. A mediados de junio fueron declarados en emergencia, con el propósito de ejecutar obras de mitigación, los departamentos de Tumbes, Piura, La Libertad, Lambayeque y Ancash; y en el sur Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna. No se programaron obras para otras zonas del país. Por su parte, los institutos especializados gubernamentales pronosticaron que sería un Niño "entre mediano y fuerte", en referencia al de 1983 que fue calificado como "fuerte".

Los técnicos del gobierno no tomaron en cuenta la información histórica, la cual indica que en épocas de crisis climática, tipo Niño, ocurridas en 1925-26, 1891, y otras anteriores, hubo desastres en diversos lugares de la costa peruana

El error fue advertido por los técnicos de PREDES entre julio y agosto, a través de diversos medios de comunicación, (ver Revista Prevención Nro 9, agosto de 1997, artículo de Pedro Ferradas "Impacto Socioeconómico del Fenómeno El Niño"), en el Seminario Internacional "Estrategias de Gestión de los Desastres a Nivel Local", 27-28 agosto, Lima - Perú, en diversos medios de comunicación nacional y en eventos de capacitación. Pero el gobierno no modificó el ámbito de las obras de mitigación. A mediados de setiembre declaró en emergencia otros departamentos de la sierra, pero Lima e Ica continuaron al margen.

Esta falla fue evidente cuando en enero ocurrieron muchos huaicos y desbordes en varias cuencas de los departamentos de Lima e Ica, finalizando con los graves desastres de Ica y simultáneamente huaicos en Chosica el día 29. A partir de ese momento, temiendo que algo similar podía pasar en Lima, el Ministerio de Agricultura apuró las obras de limpieza y reforzamiento de defensas en el río Rímac, pero dando mayor prioridad a las áreas de cultivo ubicadas frente a Chaclacayo y Vitarte. Se advirtió la falta de coordinación con el INDECI que había estado protegiendo la ribera izquierda donde se localizaban las zonas urbanas. El trabajo realizado no resultó y el río se reclinó sobre el lado izquierdo erosionando intensamente las defensas, y produciéndose los desbordes en Chaclacayo y en la Quebrada Huaycoloro.

A mediados de setiembre el gobierno decide intempestivamente clausurar la vigencia de la Comisión Nacional de Acciones de Emergencia (CONAE) nombrada en junio, se entiende que tenía dificultades para la asignación de recursos y para hacer cumplir a los demás organismos las tareas encomendadas. El Presidente Fujimori decide entonces, ejercer personalmente la dirección del Plan de Obras de Mitigación.


CUENCA DEL RIMAC (LIMA)

A partir de allí, se vio un creciente protagonismo del presidente en la misma ejecución de las obras, a las cuales visitaba no solamente para supervisar el nivel del avance, sino para dar la dirección técnica, formulando cambios por fuera de los expedientes técnicos.

La desmedida participación del presidente dirigiendo las obras, se explica por la inoperancia de otros niveles de decisión de los ministerios por cuestiones burocráticas, y al final de cuentas por su dominante personalidad y su actitud autoritaria, conocida por todo el mundo, que ha impedido crecer en liderazgo y capacidad para tomar decisiones a otras autoridades de menor rango.

Del mismo modo, ya en octubre se pudo observar que personal del gobierno en los pueblos, como subprefectos y gobernadores, estaban haciendo paralelismo a las funciones de los municipios y alcaldes. Se habían dedicado a formar y dar reconocimiento legal a Comités Vecinales o Locales de Emergencia prometiéndoles canalizar la ayuda a través de ellos. Esta actitud estaba orientada a formar bases de apoyo a candidaturas oficialistas a los comicios municipales del año siguiente.

En general, se advirtio que este tipo de actitudes tendientes a excluir y debilitar la autoridad y protagonismo de los municipios, no obedecían a iniciativas particulares aisladas, sino a una consigna gubernamental que se maneja en los organismos del gobierno central: no tener ningún tipo de coordinación con los municipios, y que se expresa en la frase muy difundida: "nada con los Municipios".

EL ROL DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL (INDECI) EN LA PREVENCION

Durante el período previo a las lluvias el INDECI llevó a cabo sus acciones con relativa autonomía. En base al

* Las regiones políticas del Perú tuvieron sus gobernantes elegidos democráticamente hasta abril de 1995. Después del golpe de estado del Ing. Alberto Fujimori, se anularon estas autoridades y nombraron en su reemplazo, hasta hoy, Autoridades Transitorias de Administración Regional.