

presupuesto asignado por el tesoro público más las ampliaciones de fondos que se le asignó, este organismo formuló un plan nacional de obras de emergencia abarcando las zonas que a su entender serían afectadas por lluvias e inundaciones en el norte y otros departamentos.

Como es costumbre, el INDECI confió la ejecución de las obras a empresas constructoras privadas, pero esta vez sin el trámite de concursos en los departamentos declarados en emergencia por la presencia del fenómeno El

Los simulacros realizados a mediados de setiembre permitieron captar algunos detalles de la estrategia que preparaba el gobierno para hacer frente a la emergencia.

No hacer participar a los alcaldes provinciales en los Comités Regionales de Defensa Civil, ni en la formulación de los planes de emergencia regionales.

Canalizar las directivas de Lima a los gobiernos regionales y de allí hacia los distritos, con exclusión de los municipios provinciales.

El personal que venía de Lima tenía la función de asesorar a los gobiernos regionales y preparar la estrategia de intervención del INDECI en la emergencia. El cumplimiento de su misión no estuvo exento de conflictos e incomprendimientos.

EL MANEJO DE LA EMERGENCIA FUE ASUMIDO POR EL GOBIERNO CENTRAL

La administración de la emergencia por el fenómeno El Niño no estuvo a cargo del INDECI, como corresponde. En la etapa de emergencia también el presidente dirigió personalmente las acciones en función de cómo iban presentándose. Distribuyó la ayuda personalmente, evacuó personas aisladas e ingresó a los charcos de agua, siempre acompañado por la televisión y otros medios.

No hubo un manejo racional, técnico y despersonalizado, donde se muestre una estructura funcionando con una estrategia definida.

Desde el comienzo el presidente minimizó la situación. Frente a los desbordos de ríos dijo reiteradamente que la situación no era para alarmarse. que

las obras resistirían y que el nivel de afectación era mínimo. Nunca se reconoció la verdadera gravedad para barrios continuamente inundados en Tumbes, Piura y Lambayeque. En el norte, el presidente se dedicó a inspeccionar el estado de los puentes y el trabajo de la maquinaria. No tomaba contacto con la gente que había sufrido la inundación. Incluso llegó a decir que no existía una situación de emergencia que ausentara el turismo, sino que se había generado un nuevo atractivo turístico que eran las tormentas de Tumbes.

La actitud política de minimizar lo que estaba ocurriendo, fue ratificada frente a las agencias internacionales de cooperación, cuando ofrecieron su apoyo al gobierno y éste no aceptó. Incluso, no quiso declarar oficialmente la emergencia, con lo cual bloqueó las iniciativas de algunos gobiernos de querer enviar ayuda al Perú.

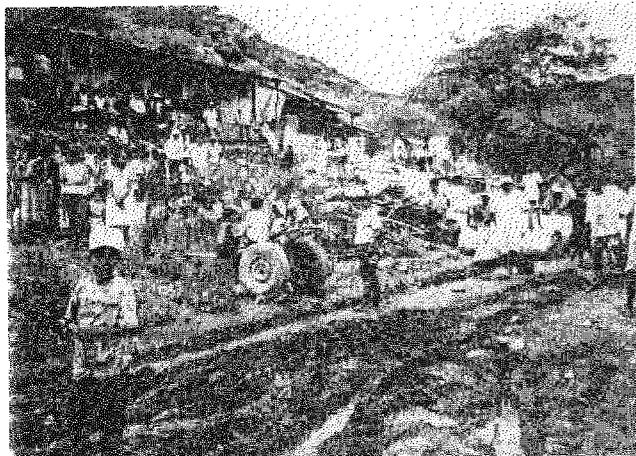
Al ocultamiento de la tragedia se sumó la autosuficiencia para el manejo de la emergencia, actitud que podría tener varias explicaciones: no afectar la imagen del país en el exterior y favorecer la inversión extranjera, levantar la imagen del presidente internamente, puesto que había alcanzado el nivel más bajo de aceptación, según las encuestas de opinión pública, tratar de que no se afecten los indicadores macroeconómicos y la bolsa, entre otras.

El gobierno en ese momento ya contaba con los créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo por 300 millones de dólares, de los cuales sólo había gastado el 30%. Por tanto, tenía fondos para un buen tiempo. El gobierno apostó a manejar la emergencia nacional sin el apoyo de los países donantes, usando los recursos propios y los créditos de las entidades mencionadas.

Mientras el presidente supervisaba diariamente la destrucción de la infraes-

tructura vial y dirigía el trabajo de las máquinas en los ríos del norte del país, otras localidades no consideradas en el plan de emergencia, sufrieron el impacto de inundaciones, huaicos y lluvias, entre el 15 de diciembre y el 16 de enero. En orden cronológico fueron: Oxapampa (Pasco), Ambar (Lima), Castrovirreyna (Huancavelica), Santa Teresa (Cuzco) y Tambo de Viso (en el valle del Rimac). El presidente minimizó los daños y envió a esos pueblos a la Ministra de la Mujer. Pero no pudo ocultar la gravedad de la tragedia de Santa Teresa y tuvo que viajar personalmente. Tres días después ocurrió el gigantesco huaico de Tambo de Viso y el presidente permaneció allí dos noches para asegurarse de que se reabriera la carretera central, por la importancia que tenía para el abastecimiento de vegetales a Lima, tratando de disminuir el efecto sobre el alza de precios y el índice de inflación de enero. Lo que el presidente no había calculado es que otros desastres peores continuarían desmintiendo la información de que los mismos eran manejables. El 23 de enero el río Ica se desbordó y el presidente acudió para calmar a la población que reiteradamente había pedido obras de defensa ribereñas. El 26 un huaico sepultó la mitad del pueblo de Choccos (en Castilla, Arequipa) causando gran impacto en la opinión pública. La situación se agravó bastante tres días después, porque el 29 la ciudad de Ica era inundada ampliamente por el desborde del río y parcialmente arrasada por los huaicos. Lo que Ica terminó por desembalsar fue la verdad de lo que estaba pasando en el país. Mostró claramente el error de no haber hecho obras de prevención en ese departamento y que la atención personal que daba el presidente a cada emergencia, era insostenible. Además ya no era posible seguir minimizando lo que ocurría.

La estrategia centralizada, excluyente de los niveles de decisión locales y basada en la actuación personal del presidente del país, contribuyó a dilatar una



Niño. A partir de setiembre fueron incorporados a esta categoría Cajamarca, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Cuzco.

En los meses previos al inicio de las lluvias, el INDECI también realizó acciones propias de su función, como fue la ejecución de simulacros de inundaciones en el norte y de sequía en Puno, los cuales se llevaron a cabo en setiembre. Anticipadamente y para efectos de preparar dichos simulacros, se formaron equipos mixtos militar-civil para cumplir tareas en cada uno de los departamentos de norte. Este personal, con ligeros cambios, se mantuvo asignado a estas ciudades durante todo el período previo y durante la emergencia.

respuesta a la emergencia de Ica. Los funcionarios de todo nivel esperaban la presencia y las órdenes del presidente. Pero el desconcierto y pasividad continuo incluso después que el presidente visitó la zona. La población expresó su reclamo por la falta de atención y la inacción de los organismos.

El Gobierno Central se mantuvo firme en no compartir responsabilidades ni recursos económicos

El gobierno se sintió realmente obligado a cambiar su estrategia, cuando a los pocos días ocurrieron sucesivamente tres enormes desastres en Chimbote (9 de febrero), Trujillo (10 y 11 de febrero) y Chiclayo-Ferreñafe (14 de febrero). Fue así cómo los ministros que venían trabajando más cercanamente con el presidente en la atención de las emergencias, recibieron cada uno una zona afectada para atender.

A pesar de todo lo ocurrido el gobierno central se mantuvo firme en no compartir las responsabilidades ni los recursos económicos, para manejar las emergencias con los gobiernos locales. Los municipios por su cuenta, usando recursos corrientes realizaron acciones de prevención y emergencia que estuvieron a su alcance. En una norma publicada en setiembre se les autorizó realizar cambios en el presupuesto del año 1997 en función a las necesidades generadas por el Fenómeno El Niño, sin embargo, en la práctica los recursos disponibles en ese momento eran exigüos y no fue fácil contar con la autorización de Contraloría para proceder de acuerdo a ley. Sorteando estos obstáculos algunos municipios invirtieron fondos para acciones de prevención.

EL ROL DEL INDECI EN LA EMERGENCIA

Cuando ocurrió el nombramiento de la CONAE en junio de 1997, se pensó que la estrategia del gobierno era asumir las

acciones de prevención a través del mismo, que era una Comisión Interministerial, asumir la Emergencia a través de la estructura del Sistema Nacional de Defensa Civil y la Reconstrucción a través del Ministerio de la Presidencia y otros Ministerios. Nadie dudaba sin embargo que el presidente Fujimori se ubicaría a la cabeza de todo.

Este pensamiento aún era predominante cuando el INDECI estaba organizando los simulacros en el norte, durante el mes de agosto, y el arribo de comisiones de

apoyo a las principales ciudades para dar asesoría técnica en la formulación de los planes de emergencia y establecer los nexos con la oficina central.

Después cobró mayor vigencia la hipótesis de que el gobierno central manejaría la emergencia a través de los organismos (ministerios, organismos descentralizados y autoridades transitorias regionales). Se advirtió que la asesoría del INDECI estaba dirigida a los Comités Regionales de Emergencia, con clara exclusión de los municipios. Dichos Comités, conformados por representantes de los sectores, empezaron a prepararse para atender la emergencia, incluso en los espacios locales

Para muchos era una incógnita lo que realmente pasaría cuando empiecen a producirse los desastres, no había claridad sobre el rol que jugaría la estructura del sistema, dado que se advertía signos de que habría un mayor predominio de los sectores, por encima de los municipios.

La acción del INDECI trató de adecuarse a las condiciones y exigencias que le planteaba el nivel político y estuvo presto a apoyar a las zonas afectadas, sobretodo se observó a su personal

trabajando en los desastre que se produjeron fuera de la costa norte, como Oxapampa, Ambar y otros pueblos de los valles del norte chico, Choco en Arequipa, Santa Teresa en Cuzco.

En realidad el INDECI había aceptado cumplir un rol subordinado, relegado y recortado en su accionar. No era el organismo coordinador nacional de la atención de la emergencia. Ese rol lo asumió el presidente con el Consejo de Ministros, teniendo como centro de operaciones el despacho del Presidente del Consejo de Ministros, donde se recibía la información y se coordinaban las actividades.

El INDECI trató de cumplir dentro del esquema que le impuso el gobierno, sirviendo de apoyo al protagonismo presidencial. El jefe del INDECI minimizaba tanto, y más que el mismo presidente, lo que ocurría.

El INDECI publicó un solo cuadro sobre los Daños producidos por el Fenómeno El Niño, con fecha 8 de enero de 1998. A la semana siguiente y para evitar que la información desmienta lo que el presidente quería informar, emitieron la orden de que el INDECI no difundiera información y que se limite a enviarla al Presidente del Consejo de Ministros para evaluarla junto con la proveniente de otros ministerios y sectores. Pero la comisión del gobierno nunca publicó un boletín oficial con estadística de daños.

Cuando el 29 de enero ocurrió el desastre de Ica y simultáneamente los naufragos en Chosica, el gobierno quedó en evidencia. Ambos departamentos no formaban parte de los declarados en emergencia y en ellos no se hizo obras de mitigación, salvo las obras ordinarias que el INDECI programa

cada año para reforzar puntos críticos. El Ministerio de Agricultura, a partir de diciembre, cuando las obras del norte estaban casi terminadas, programó obras en algunos ríos de Lima (Chancay, Chillón, Rimac, Lurín, Mala, Cañete) y de Ica (Pisco, Chincha), pero no incluyó obras en el río Ica, que fue el que se desbordó.

A ello hay que agregar que ningún organismo, incluido el INDECI, había preparado un plan de emergencia para atender a Ica en caso de inundaciones. Para el caso de Lima, al menos el Municipio Metropolitano tenía avanzado un plan de emergencia, y realizó algunas acciones para proteger techos en la capital.

Lo de Ica cogió por sorpresa al gobierno, al INDECI y en general a todo el mundo. La magnitud y complejidad del desastre y la falta de toda previsión obligaba a la participación inmediata de los contingentes de las fuerzas armadas para ayudar a desaguar la ciudad, pero ésta no se produjo y la ciudad continuo inundada durante varios días, antes de que llegara la tropa. El día 30 de enero se aprobó mediante Resoluciones Supremas el cese de varios directores del INDECI: de Operaciones, de Logística, de Doctrina y Educación, además del Subjefe del INDECI y el Director de la Segunda Región de Defensa Civil. El dispositivo los cesa en dichos cargos con fechas que van del 20 al 26 de enero. Aparentemente estos relevos no tendrían que ver con el desastre de Ica.

La Segunda Región de Defensa Civil, a la cual correspondía esa jurisdicción, empezó a actuar en Ica con apoyo del personal del INDECI. Se conformó el Comité de Emergencia Regional (COER) con el

El Indeci había aceptado cumplir un rol subordinado, relegado y recortado en su accionar

Alcaide de Ica, el jefe de la Segunda Región de Defensa Civil, así como el jefe Subregional de Defensa Civil junto con representantes de organizaciones de la ciudad. Por su parte el presidente Fujimori conformó otro Comité de Emer-



gencia compuesto por los Ministros de Agricultura, Salud, Defensa, de la Presidencia y de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano con sede en el Estadio local. Ambos comités funcionaron paralelamente durante la primera semana.

A partir del desastre de Ica empieza el cuestionamiento al INDECI. La situación fue empeorando durante febrero cuando ocurrieron desastres de gran impacto en la provincia de Lima, donde se había invertido muy poco para proteger a la población de huacos y desbordes del río Rimac. Además las defensas existentes estaban muy débiles e insuficientes, como lo señaló PREDES después de una evaluación realizada entre agosto y noviembre de 1997. En la capital ocurrieron dos grandes desastres durante la temporada:

- El desborde de la quebrada Huaycoloro el 23 de febrero, que inundó 2.000 viviendas en los distritos de San Juan de Lurigancho y el Rimac.
- La ruptura de las defensas y salida del río Rimac en Chosica y Chacacayo el 14

de marzo, inundando cerca de 1,000 viviendas, de las cuales fueron seriamente afectadas 257.

Las obras construidas en los últimos años por el INDECI empezaron a fallar desde mediados de diciembre, aún con poco caudal del río y se sabía que caudales superiores a 150 m³/segundo harían colapsar las defensas. La construcción de defensas y la limpieza del cauce realizadas por el INDECI y el Ministerio de Agricultura no habían sido adecuadamente coordinadas y no funcionaron debido a deficiencias técnicas. El descontento popular y las protestas fueron manifiestas después del desastre de Huaycoloro y de Chosica y Chacacayo.

El INDECI devino entonces en "el chivo expiatorio" indiscutible, dado que además se había difundido anticipadamente la irregular priorización de las obras y de los procedimientos para otorgarlas a las empresas privadas. Entonces el gobierno cesó en su cargo al Jefe del INDECI, con fecha 20 de marzo y anunció que se haría una profunda investigación. El presidente expresó que este organismo no hará más obras de mitigación en el futuro y que se trasladará esta responsabilidad a otras dependencias estatales.

A manera de epílogo diremos que el Jefe del INDECI y otros funcionarios que lo acompañaron vienen siendo investigados por una Comisión Especial del Congreso Nacional y por la Contraloría porque hay indicios de corrupción en la ejecución de las obras. En el ambiente nacional el INDECI está seriamente cuestionado. Por su parte el presidente Fujimori mejoró su imagen en la opinión pública en relación a diciembre de 1997, según algunas encuestas publicitadas a fines de marzo de 1998.

CONCLUSIONES.

1. En el Manejo de la Mitigación y de la Emergencia por Efecto del Fenómeno El Niño hay dos cosas novedosas y posi-

tivas que resaltar:

- Por primera vez en nuestro país, se realiza y ejecuta un plan de obras de mitigación incluyendo algunas acciones preventivas, aunque de limitado alcance, anticipándose a las anunciadas lluvias y crecidas de ríos.
- Se ha contado para ello con recursos propios y otros prestados del BM y BID, que dan la ventaja de poder programar y disponer del dinero sin restricciones ni limitaciones.

2. El Plan de Mitigación tuvo énfasis en las obras físicas para contrarrestar el impacto de las lluvias y crecidas de ríos, siendo muy limitadas las medidas tendientes a reducir la vulnerabilidad física y social de los sectores más pobres.

3. El Manejo de la Mitigación y la Emergencia por el Fenómeno El Niño ha sido de tipo centralista, no participativo y conducido por fuera de los cauces normales institucionales. Se maneja la emergencia, desde la presidencia con un equipo compuesto por ministros y personal de confianza, excluyendo unas veces y otras relegando a roles secundarios a los organismos especializados.

4. La información sobre la evolución de los daños y necesidades fue controlada y manejada muy confidencialmente por el equipo central del gobierno. Hacia afuera se minimizó los efectos del fenómeno El Niño por razones políticas.

5. No se informó oportunamente y con transparencia sobre la forma cómo se decidieron los gastos ni se conoce los procedimientos que se siguieron para la ejecución de las obras de mitigación.

6. La forma cómo se ha manejado la Emergencia es coherente con la manera como se ha venido gobernando al país, es decir de manera centralizada, sin favorecer el fortalecimiento de los poderes locales y regionales, sin promover la organización de la población, ahorrando

en los gastos sociales y con una preponderancia por conseguir logros económicos globales.

7. La prevención frente al fenómeno El Niño hubiese logrado resultados muy superiores si se convocaba a participar a los gobiernos locales y a la población organizada y se ponía mayor inversión en los aspectos sociales y educativos.

8. Durante la etapa de la prevención se invirtió poco en proteger la salud, la vivienda, el empleo, asegurar la alimentación de los desempleados; durante la emergencia hubo déficit en saneamiento, atención de la salud, cobijo temporal y suministro adecuado de alimentos. La racionalización fue extremada. De cara a la reconstrucción no se vislumbra un Programa de Apoyo Social a los más pobres.

9. Las experiencias de manejo de las tres últimas emergencias que hubo en el Perú, que fueron la inundación del Callao en 1994, el terremoto de Nazca en 1996 y Fenómeno El Niño en 1997-98, muestran que el INDECI no pudo cumplir su rol de coordinador y rector, absteniéndose en el primer desastre, sobreactuado y suplantado a los niveles locales en el segundo y habiendo sido relegado y distorsionada su función en el tercero.

La forma tan limitada cómo se entiende la prevención y la forma cómo se ha venido actuando en las emergencias, nos plantea dos interrogantes cruciales en estos momentos: ¿cómo hacemos para que la prevención esté más incorporada en los procesos de desarrollo? y ¿cómo lograr una estructura organizativa de emergencias ampliamente participativa y respaldada por un equipo profesional especializado a la cabeza del sistema?. El reto es enorme y la oportunidad es magnífica para contribuir a este debate, el cual contribuirá a generar una opinión creciente favorable a estos cambios