

# 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**

Alertado 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 ejerce directamente funciones de supervisión técnica en las obras del norte del país. Y los organismos gubernamentales minimizan los efectos 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 82-83, 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, al 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 periodo, 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, Promudeh, 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 periodo más crítico de la emergencia (2).
- Que las prioridades en la atención gubernamental de la emergencia fueron

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 órganos 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.

---

(1) La actitud de las instituciones científicas locales no contribuyó tampoco en ampliar este espectro, 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 redituales ganancias políticas.