

Siempre hemos sostenido que en nuestro país, así como en cualquier otra parte del mundo, sólo es posible tratar adecuadamente el tema de los desastres, desplazándolo del ámbito temporal y conceptual de las emergencias al ámbito del desarrollo. Hoy nos encontramos en una emergencia: un gran desastre, o sucesivos y simultáneos desastres, se han producido - y siguen produciéndose- en el país. Veamos algunos ejemplos de lo que ha ocurrido -sobre todo en Tumbes y Piura- y verifiquemos si tenemos razón o no en sostenerlo.

Es posible ser eficaz en seis meses?

Iniciadas las lluvias en Tumbes y Piura desde mediados de diciembre, y conocidos los primeros daños importantes en el mes de enero en esas ciudades y departamentos, la pregunta que muchos se hacían era: “¿Funcionaron las medidas de prevención del presidente Fujimori, las medidas de prevención del gobierno central?”. La pregunta era legítima: se refería a la pertinencia con que se habían hecho las inversiones públicas, su precisión técnica, su eficacia respecto a los objetivos. Pero detrás de ella había también un cuestionamiento implícito de la eficacia del modelo de respuesta que adoptaron el gobierno central y el presidente Fujimori frente al anuncio, en junio de 1997, de la presencia de un fenómeno de El Niño probablemente comparable en intensidad al de 1982-83. Respecto a las medidas ejecutadas, hoy, después de ocurridos los daños, podemos decir que fueron, por lo menos, insuficientes. Insuficientes en el norte y casi inexistentes en el centro y sur, al menos para el tipo de fenómeno que se ha presentado. Pero no vayamos tan rápido, ni nos quedemos en la superficie. Veamos más detalladamente qué significa todo esto para referirnos luego, de manera más integral, al modelo de respuesta al que hemos aludido -y a otro que quizá aún pasa inadvertido y que es el más importante- y qué lecciones podríamos extraer de lo que sucede.

En cuanto a las acciones de prevención, allí donde se ejecutaron -especialmente en el norte del país- éstas fueron, sobre todo, acciones de limpieza y descolmatación de cauces de ríos, construcción de defensas en las riberas de los ríos, limpieza de drenes agrícolas, fortificación de puentes y alcantarillas en la red vial, limpieza o construcción de drenes urbanos en las principales ciudades. Sin embargo, el río Zarumilla se ha desbordado varias veces inundando la ciudad fronteriza de Aguas Verdes, el río Tumbes también se ha escapado de su cauce inundando la

¹ Artículo escrito entre febrero y marzo de 1998, en plena emergencia por El Niño en el Perú, y publicado en: *Tecnología y Sociedad, Revista de ITDG Perú*, abril-julio 1998: 4-8.

² Mi agradecimiento a Julio Oviden y a los compañeros y compañeras de la oficina del Programa de Desastres de ITDG en Piura porque ha sido, por el privilegio que me dieron de compartir el trabajo con ellos, que he conocido buena parte de lo que aquí transmito.

capital de ese departamento, los drenes urbanos en Piura no han impedido que se inunden algunas de las urbanizaciones que habían sido más afectadas el año 1983. Asimismo, en Piura, algunos drenes agrícolas troncales que pasan cerca de la ciudad y a los que se condujeron las aguas de los nuevos drenes urbanos, se han desbordado al recibir, por ese nuevo aporte, más agua de la que podían soportar. Debido a ello, han inundado varios pueblos jóvenes y, por otro lado, ya no cumplen su función en el campo, pues allí comienzan a ser más factor de inundación que de desagüe. En otras partes de Piura, igualmente, las opciones técnicas que se eligieron para, dado el momento, extraer el agua de las lluvias de zonas urbanas bajas y sin salida -por ejemplo, a través de bombas- han fracasado o funcionan con tal imperfección que no impiden que las urbanizaciones se inunden hasta con cerca de un metro de agua cada vez que se produce una lluvia fuerte. ¿Todo ha sido inútil? Tampoco. En Piura hay drenes urbanos que sí han funcionado y otros sólo se han desbordado levemente, lo que sugiere que el desastre podría haber sido mayor si no hubieran existido, o que podrían haberse inundado las zonas desde donde éstos traen el agua. La pregunta es: ¿Por qué han funcionado sólo en parte y no completamente, o paliado sólo algunos daños y no todos los más importantes?

El escenario para la prevención

En el caso de Tumbes y Piura -lo que probablemente sea extensible a buena parte del país- lo que ha sucedido es que las lluvias que se esperaban no han sido las que están ocurriendo.

El escenario utilizado para las obras de prevención fue fundamentalmente el de 1983.

En ese año, en Tumbes y Piura hubo lluvias de 150 mm y más (como las que están ocurriendo en el actual periodo) pero que se producían a lo largo de seis u ocho horas. Hoy, por ejemplo, la ciudad de Piura ha recibido lluvias de esa misma cantidad de milímetros o algo más, pero en menos de tres horas. Es decir, la misma cantidad de agua pero en menos tiempo. Los drenes no han tenido capacidad para recibir y canalizar tanta agua en tan poco tiempo. Por eso han sido insuficientes. ¿Dónde estuvo el problema? El escenario utilizado para la prevención no fue el adecuado.

No obstante, ya en diciembre de 1983 algunos científicos conocidos planteaban que el problema del desagüe pluvial en Piura era cómo desaguar mucha agua en poco tiempo e impedir que se acumule, como ocurrió en 1983. Sin embargo, decirlo en diciembre era ya demasiado tarde: el inicio del periodo lluvioso estaba anunciado para la primera quincena de ese mes. Pero ¿acaso para toda la obra a realizar, y para recoger toda la información necesaria para hacerla efectiva, el mismo junio de 1997 no era ya demasiado tarde? No se llegó a dar una discusión sobre estas diferencias en el comportamiento de las lluvias en Piura. No sólo no hubo espacios suficientes: sobre todo no hubo tiempo suficiente, incluso si se hubiera tenido la intención de crearlos. Hoy reconocemos esas diferencias en la práctica, sobre la base de lo sucedido, pero es probable que si indagamos en el comportamiento histórico de las lluvias en Piura descubramos casos similares al de hoy. Sin embargo, ese conocimiento no estaba fácilmente disponible, suficientemente elaborado y, sobre todo, comunicado, como para poder aplicarlo fácilmente a las obras de prevención. La

pregunta es: ¿las obras de prevención necesarias para reducir los daños, cuando se enfrentan fenómenos como el que estamos tratando, pueden realizarse cuando ya se tiene el peligro ad portas?

La prevención supone más que unas cuantas obras. Las obras que han colapsado no han sido construidas todas durante el último periodo de prevención. Numerosas quebradas entre Tumbes y Piura han hecho colapsar puentes y alcantarillas. Ha habido también casos en que los puentes han resistido las descargas de las quebradas, pero sus conexiones laterales no, por lo que han quedado aislados en medio del cauce y prácticamente inutilizados. Muchas de estas obras responden a las obras de rehabilitación de 1983. Varias preguntas saltan a la vista: ¿Qué descargas fueron previstas al momento de construirse esos puentes y alcantarillas? ¿Para fenómenos de qué recurrencia se previeron? ¿Qué cálculos costo-beneficio se hicieron? ¿Han sido las descargas de estas quebradas, en el presente periodo, siempre más fuertes que las de 1983? Porque ¿no era el pronóstico sobre el que se basaba la reciente prevención el de un Niño similar al de 1983? La evaluación de todas estas obras tendría que haberse realizado en el actual periodo de prevención; en ese sentido no se trata de salvar responsabilidades; pero ¿era posible hacerlo a cabalidad en seis meses? ¿Qué hubiera supuesto tener la capacidad para hacerlo?

El escenario diferente: la presencia real de El Niño en la ciencia y el planeamiento nacionales

El aspecto del escenario posible en base al cual se han hecho las obras de prevención es importante, porque manifiesta el lugar que ocupa -o no ocupa- el fenómeno de El Niño en la conciencia y en la práctica institucional de las regiones más afectadas, y del país en general. Hoy nos sorprende un Niño que no sólo se ha presentado en una estación distinta (el calentamiento del mar se produjo al finalizar el verano pasado, cuando normalmente debiera estar terminando; se ha mantenido durante todo el invierno y ha ingresado al siguiente verano) sino cuyo impacto en el régimen de lluvias se ha extendido a prácticamente toda la costa del país, toda la vertiente occidental de los Andes e, incluso, parece tener que ver con lo que ocurre en las vertientes orientales de los Andes y en la selva alta. Pero nos sorprende un Niño que, en realidad, adquiere rasgos similares a los de El Niño de 1925 y a otros anteriores, como el de 1891. Es probable que no haya dos Niños iguales, pero sí algunos parecidos. Ahora podemos recordar cómo algunos científicos, en su esfuerzo por pronosticar el comportamiento de El Niño y su impacto climático, se refirieron a El Niño de 1925. Aparentemente la referencia tenía consecuencias que ni siquiera ellos mismos aquilataban. En 1925, por ejemplo, Trujillo sufrió un aluvión que afectó a la ciudad. Hoy, que se ha inundado Trujillo, ese dato adquiere valor en esa ciudad. Ese aluvión, sin embargo, forma parte de la tradición oral de Trujillo. Cabe preguntarse por qué no de su planificación urbana. Hoy recordamos también que en 1925 no sólo sufrieron Tumbes, Piura y Lambayeque sino también Huanchaco -igual que hoy- en La Libertad; y Ancash, Lima, Arequipa y otras localidades del sur. Una vez más los daños del presente no sólo nos conducen al pasado sino, sobre todo, a preguntarnos el porqué del olvido, para entender lo que sucede, y para pensar y decidir el futuro. Si los estudios que se iniciaron en 1983 hubieran continuado con la misma fuerza, quizá hoy no nos

encontraríamos tan sorprendidos porque los daños no se producen sólo en el extremo norte. En ese sentido, los estudios históricos de Lorenzo Huertas que señalan cómo los Niños no afectan todas las veces las mismas regiones (Huertas 1987: 17; Huertas 1993), demuestran su valor y utilidad. Y así ocurriría con otros muchos aspectos que seguramente hoy identificaríamos mejor si esos estudios sobre El Niño que se iniciaron en el país en 1983 no tuvieran sus últimas expresiones editoriales en 1992 (Macharé y Ortlieb, 1992).

Los pequeños grandes anuncios

Sin embargo, a pesar de que los estudios históricos se muestran ahora especialmente valiosos y útiles, no han faltado tampoco anuncios de otro tipo. En la más reciente bibliografía latinoamericana sobre desastres se sostiene que “los pequeños y medianos desastres constituyen antecambios de los grandes. El descuido de las condiciones ambientales o sociales que permiten la existencia de aquellos, en muchos casos garantiza un paulatino o hasta abrupto incremento en la magnitud de los impactos en el futuro. Entonces, es nuestro parecer que la prevención y mitigación exitosas comienzan con una decidida atención a las condiciones que promueven desastres de menor escala y en espacios menores” (Lavell 1994: 18). En ese sentido, por ejemplo, no debieran sorprendernos las inundaciones en Ica. En años recientes, la ciudad de Ica ha sufrido varias inundaciones en los periodos lluviosos, y en ellas se reconoció que había un problema de colmatación de los cauces, de invasión de los mismos por parte del crecimiento de la ciudad y un descuido de las defensas. Y, si bien en esta ocasión la inundación de la ciudad se ha producido al romperse una defensa en un lugar diferente al de las inundaciones de los últimos años, nos remite a un mismo descuido de las condiciones de relación entre la ciudad y los canales, ríos y cuencas cercanas. Los huaicos en la vertiente occidental de los Andes también ocurren todos los años, con o sin Niño. Asimismo en los valles interandinos de toda la sierra del país y en la vertiente oriental de la misma. Hace sólo dos años el país se enteró horrorizado de que una comunidad a pocos kilómetros de la ciudad de Abancay había sido arrasada por un desprendimiento del mismo cerro en donde encontraba asentada. Y si bien han sido en años de Niños fuertes, o por lo menos significativos, en donde se han producido las inundaciones y huaicos más destructivos en la cuenca del Rímac (1983, 1987, 1992), éstos se producen también sin la presencia de Niños fuertes. Con las inundaciones en la cuenca baja del Rímac, en la Provincia Constitucional del Callao, ocurre lo mismo. El barrio de Gambetta se inundó porque el cauce del río se encuentra hoy, especialmente en sus zonas de deyección (allí en donde se produce más fácilmente la colmatación), sobre el nivel de los terrenos contiguos. “Los eventos pequeños y medianos forman parte de un proceso continuo que finalmente puede desembocar en desastres de mayor envergadura” (LA RED 1993: 11-12). Aunque de dimensiones restringidas, todos estos desastres señalan procesos de incremento de la vulnerabilidad que vuelven cada vez más peligrosos los fenómenos naturales, más aún los especialmente fuertes como el que estamos viviendo. Aún no se ha terminado el presente evento, no ha habido tiempo de recoger y elaborar toda la información necesaria para sacar conclusiones definitivas. Sin embargo, los daños tampoco parecen provenir sólo de las peculiaridades del Niño de este año, sino de condiciones que intervienen en todo el

amplio abanico de los desastres en el país.

Ahora podemos volver a Piura, cuna de El Niño. En 1983 todas las casas de la urbanización El Chical se inundaron prácticamente hasta el techo de los primeros pisos. El Chical es una urbanización moderna de sectores medios. Sus propietarios descubrieron dramáticamente que la urbanización había sido construida en una zona baja, sin desagüe natural para el agua de las lluvias, y para la que la urbanizadora tampoco había previsto ninguno. Tampoco había habido un municipio o sector del Estado capaz de controlar el desatino. Ocurridos los hechos, los más viejos recordaban que, en 1925, en esa misma zona se habían formado grandes lagunas. Fue la conciencia de estos hechos -sumada a la desatención que sufría la región durante la emergencia- la que generó en Piura un movimiento social regional como probablemente nunca se había producido. Hay varios trabajos que tratan acerca de estos hechos y de sus diversos significados (Revesz 1983; Franco 1985, 1989, 1991). Pues bien, entre 1983 y este Niño de 1997-98, Piura cuenta hoy con otra urbanización en similares condiciones: la urbanización Ignacio Merino, una de las zonas más críticas en la actualidad. Ésta es, increíblemente, una urbanización financiada con fondos de FONAVI. Pero tampoco hubo municipio que lo impidiera. Es curioso, pero buena parte de las zonas inundadas en la ciudad de Sullana -segunda ciudad en importancia de Piura y una de las más afectadas este año- son de asentamiento relativamente reciente y también han sido construidas con fondos de FONAVI. Y en Sullana también había un municipio y oficinas del Estado.

Una vez más los daños del presente no sólo nos conducen al pasado sino, sobre todo, a preguntarnos el porqué del olvido, para entender lo que sucede, y para pensar y decidir el futuro.

Otro ejemplo de la misma ciudad puede ayudarnos a entender lo que hay detrás de estos fracasos. En 1983, Sullana fue partida en dos por la quebrada de Cieneguillo. La quebrada reabrió su propio cauce en medio de la ciudad, derrumbando y arrasando casas que se habían construido en su cauce olvidado. En las obras de rehabilitación que se emprendieron después del desastre del 83, esta quebrada fue canalizada, construyéndose el actual "Canal Vía" que cruza la ciudad, un canal de piso plano que sirve de pista durante los periodos secos y de dren pluvial durante los lluviosos. Ese canal fue previsto para recibir las precipitaciones y los caudales máximos que se produjeron el año 1983, e incluso un poco más. Sin embargo, ese caudal esta vez fue sobrepasado. ¿Por la precipitación que se produjo? Aparentemente no. Técnicos locales sostienen que ese caudal fue sobrepasado porque el "Canal Vía" recibe hoy no sólo el caudal proveniente de las precipitaciones estacionales sino del agua que drena normalmente de una zona agrícola cercana a la ciudad. Y eso no fue calculado. Por otro lado, parece que esa obra nunca fue terminada. Ni terminada por la empresa contratista, ni "repcionada", por tanto, por el municipio. Las barandas, que constituían prácticamente bordes que elevaban casi un metro más la altura del canal, y las veredas que debían cerrar el espacio entre el canal y las casas contiguas no fueron hechas en su totalidad. Cuando hace un mes el agua se desbordó, además de no existir las barandas -que por lo menos hubieran debilitado su fuerza destructiva-, al no haber entre el canal y las casas veredas de cemento sino piso de tierra erosionó el suelo hasta comprometer los cimientos de muchas de las casas, haciéndolas colapsar. Allí donde existieron veredas el agua también inundó las casas pero, al retirarse, éstas siguieron en pie y, en general, habitables. Todo eso debió ser previsto por las

acciones de prevención del último periodo. Más aún cuando el “Canal Vía” de Sullana fue objeto de obras complementarias durante el mismo, algunas de ellas cuestionadas. No se hizo, pero la pregunta no es válida únicamente para el último periodo. Se necesita una explicación de por qué no hubo un municipio capaz de actuar adecuadamente en función de una obra inconclusa en un campo de riesgo en donde se produjeron tantos daños en 1983.

El gobierno central -y, en particular, el presidente Fujimori- está siendo muy criticado por su forma de manejo, tanto del llamado periodo de prevención (junio-diciembre de 1997) como de la situación de emergencia que no se ha podido evitar a pesar de las inversiones y obras realizadas. Se le critica fundamentalmente no haber compartido con los gobiernos locales el planeamiento y las acciones de prevención, como tampoco ahora el manejo y la asistencia en la emergencia. Algunos piensan no sólo -o no necesariamente tanto- en los gobiernos locales, sino también en los recursos científicos, técnicos y políticos de las regiones que no han sido convocados. Se piensa que con una mayor participación de los municipios, de los recursos técnicos de las regiones y de la sociedad civil se hubieran podido diseñar planes de prevención y de emergencia superiores a los que se han diseñado y ejecutado desde los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), con una participación muy reducida de los sectores no gubernamentales. Algunos avanzan más y sostienen que, sin la intervención directa del Presidente, en las regiones se hubieran despertado o puesto en acción capacidades existentes que no han sido utilizadas. Y esto es probable. Lo que ocurre actualmente en la emergencia -que trataremos líneas abajo- pareciera darles la razón. En términos más generales, las regiones políticas que nacieron en la década del 80 no tuvieron oportunidad de madurar, y los actores regionales tampoco han tenido aún su oportunidad. Pero, por otro lado, hay que reconocer que, al menos en las actuales circunstancias, estos actores diferentes se habrían encontrado con algunas de las mismas dificultades con las que se han encontrado las medidas de prevención del gobierno: escasa información elaborada sobre peligros naturales y vulnerabilidad, poca identificación precisa de los riesgos, insuficiente conocimiento sobre El Niño y sus impactos. Queda la pregunta de si en este otro caso tampoco hubiese habido las suficientes capacidades en este sentido.

De hecho ha habido, por lo menos en algunas de las regiones, capacidades desaprovechadas. En la hasta hace algunas semanas llamada “Región Grau” -hoy nuevamente departamentos de Tumbes y Piura- las capacidades técnicas pudieron aprovecharse mejor. Especialmente Piura, y de modo particular durante los años 70 y siguientes, ha vivido un importante proceso de fortalecimiento institucional. Tiene hoy dos universidades prestigiosas y bastante conectadas con el desarrollo regional, periódicos locales y emisoras de calidad, proyectos especiales del Estado con capacidades técnicas importantes, organizaciones no gubernamentales con información relevante, capacidades técnicas y convocatoria social y, especialmente después de la experiencia de 1983, una disposición al diálogo y a la concertación particularmente significativa entre los actores regionales. Ésta es una tendencia que puede encontrarse en muchas de las regiones más desarrolladas del país³. En distintas partes del territorio nacional varios gobiernos locales han

³ Caben destacarse aquí las múltiples reuniones técnicas que se llevaron a cabo en muchas regiones del país, que convocaron a las organizaciones no gubernamentales, instituciones

iniciado procesos de concertación social que intentan -desde el reconocimiento de sus capacidades, oportunidades reales y limitaciones- promover la comunicación entre los recursos locales y generar desarrollo en los territorios que corresponden a sus jurisdicciones. En el ámbito local, los gobiernos locales, las oficinas sectoriales del gobierno, las organizaciones no gubernamentales, los gremios de productores y las distintas asociaciones de base con frecuencia obtienen niveles de acuerdo muy superiores a los que se podrían pretender en el vértice del poder o en el centro político del país. En este sentido caben destacarse las múltiples iniciativas que ha habido en el país, especialmente desde las organizaciones no gubernamentales, para, de manera integrada y complementaria, discutir las distintas posibilidades de acción¹. Asimismo, en la región hay, cada vez con mayor frecuencia, propuestas más claras de los distintos actores sociales para el desarrollo regional. O sea, bases que hacen posible la discusión, la negociación, la concertación. Son procesos reales, tanto sociales como culturales, con los que las acciones de prevención prácticamente no se han conectado. Local y regionalmente, sin embargo, hay debilidades que se haría mal en negar. Un ejemplo puede ser útil para el caso. Cuando se inició el periodo de prevención en la hasta hace poco Región Grau, el CTAR convocó a los alcaldes para que presentaran sus proyectos a incorporar en el Plan de Emergencia Regional. Sólo algunos lo pudieron hacer. Buena parte de ellos no tenía la capacidad -fundamentalmente técnica, pero también financiera- de formular proyectos. A veces ni siquiera pudieron presentar las llamadas “fichas técnicas”, de formato más sencillo. Y no existían las relaciones interinstitucionales necesarias para subsanar esas debilidades. Aunque tampoco hubo gobierno central o regional dispuesto a servir esas necesidades.

“Alerta temprana”: “emergencia inmediata”

En términos técnicos, lo que tuvimos en junio del año pasado se llama “alerta temprana”. Es decir, el anuncio con un tiempo considerable de antelación de la inminencia de un peligro. El gobierno, sin embargo, declaró inmediatamente en “emergencia” un número importante de departamentos del país. En poco tiempo más aumentaría varios otros a la lista. Este hecho es más significativo de lo que pudiera parecer si vemos la declaratoria de emergencia sólo como la posibilidad de emplear un conjunto de mecanismos temporales de administración de recursos financieros. El anuncio, seis meses antes, de un muy probable periodo lluvioso extremo en el norte del país y de sequías en el sur, ponía al país “en emergencia”. No había mecanismos institucionales que echar a andar, el gobierno debió crear una Comisión Nacional de Acciones de Emergencia (CONAE), compuesta por

académicas, algunas direcciones regionales del gobierno, los gobiernos locales, las asociaciones de productores y de base y las iglesias, para discutir los posibles impactos de El Niño en los sectores económicos y las regiones. Un ejemplo es el “Taller Sur Andino sobre el fenómeno El Niño”, organizado por la asociación Arariwa, la facultad de Agronomía y Zootecnia de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco y la Dirección Regional de Agricultura de la región Inka, que se llevó a cabo los días 22 y 23 de agosto del año pasado en la ciudad del Cusco.

un conjunto de ministros de Estado y presidida por el Ministro de la Presidencia. De hecho, consideró insuficiente el Sistema Nacional de Defensa Civil que existe desde 1972 en el país. Inicialmente ni siquiera convocó al organismo rector de ese sistema, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) para que formara parte de esa comisión. Más tarde lo haría dándole el rol de "Secretario Técnico". Es verdad que los presidentes de las regiones o CTAR -los que se integraban eventualmente a esa comisión para efectos de organizar y ejecutar los planes que se decidieran- son los presidentes de los comités regionales de Defensa Civil. Pero, en la práctica, ha sido y es casi imposible distinguir el rol de presidente de un Comité Regional y el de presidente del CTAR o representante del gobierno central en la región. Más aún cuando los alcaldes provinciales y distritales, presidentes de los siguientes estamentos del sistema (los comités provinciales y distritales de Defensa Civil) no son parte del Comité Regional ni tampoco se les ha hecho participar de manera significativa. La CONAE era quien debía priorizar y planificar las acciones de prevención. Más tarde, el gobierno central desactivó esa comisión y encargó de manera directa al presidente del Consejo de Ministros la responsabilidad de las acciones de prevención y preparación. Esta medida puede verse hoy como la antesala inmediata a la conducción directa de parte del propio Presidente de la República del conjunto de las acciones. Se consideraba que la emergencia requería de la participación directa en el campo y la concentración de decisiones en el propio Presidente. Las consideraciones electorales, si las hubiere, no serían sino prácticamente una anécdota en estas circunstancias. Más importante parece ser que el país, ante una "alerta temprana" se encontraba de inmediato en una situación de emergencia. Sin mecanismos institucionales regulares para el caso, sin planes previamente trazados y, sobre todo, aparentemente sin una sociedad que convocar. Un país al que parecía no poder pedírsele olvidar las divisiones por un periodo; un país en el que, aparentemente, no podía pedírsele a sus instituciones actuar al margen o por encima de las oposiciones; un país en donde no se podía recurrir a un sustrato común, un estrato ético y una institucionalidad clara, en donde cada cual tuviera claro lo que, socialmente, le toca hacer.

La llamada etapa de la prevención ha comprometido a prácticamente todos los sectores del Estado, a muchos organismos descentralizados y, también, a muchos contratistas privados. Pero no han faltado sectores de la sociedad civil que, independientemente de su interés en el tema, no llegaban a encontrar una forma de actuar en concordancia con la situación. Probablemente en eso consistía más la emergencia.

La atención a la emergencia: ¿otra oportunidad perdida?

Al momento, todo indica que los desastres superan la actual capacidad del gobierno para atender la emergencia. El Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA) sólo se compromete a alimentar a las poblaciones de damnificados un número limitado de días después de ocurridos los daños. Y en Piura, por ejemplo, a dos meses y medio de haber comenzado a producirse daños considerables en las vías de comunicación, la infraestructura en general y la producción, y por tanto hallarse afectados los ingresos -es decir aquello que genera la necesidad de atención en alimentos-, PRONAA no ha adquirido aún sino un 25% de lo que tenía previsto distribuir y no ha

llegado a distribuir sino un 10% de lo que ha adquirido. La Dirección Regional de Salud tenía asignado en enero pasado aproximadamente sólo un 10% del presupuesto que había solicitado como necesario para atender los problemas de salud en esta emergencia. Difícilmente logrará intervenir en la extensión de los problemas y la expansión de las epidemias ya en desarrollo. La capacidad del Presidente de la República para resolver con celeridad los problemas de cortes de carreteras no tiene un correlato en lo que -indudablemente más complejo- significa atender a lo que actualmente debe estar acercándose al medio millón de damnificados en el país. Es que eso implica no sólo autoridad y decisión, sino organización, instituciones, lazos entre capacidades diferentes, lazos y capacidades labrados en el mediano y largo plazo. Eso que no se construye en seis meses. Y construirlo es función del desarrollo. Al igual que el conocimiento científico e institucionalidad necesarios para que las obras de prevención respondan a los verdaderamente distintos escenarios posibles, ocurre lo mismo con cualquier otro campo institucional. Las facilidades tributarias que se están dando, por ejemplo, indudablemente ayudarán a que los aparatos productivos afectados se reactiven luego de los daños, pero no pueden hacernos olvidar a toda esa otra porción de la población y de la realidad que estaremos dejando para que se reconstruya sola. Y ya sabemos que, en Piura, por ejemplo, las lluvias de este año han caído sobre pistas que, antes del 83, estaban asfaltadas, que se destruyeron ese año, y a las que 1998 ha encontrado aún sin reparar. O las nuevas urbanizaciones que hemos mencionado y que reproducen viejas y probadas vulnerabilidades con financiamiento del Estado y aquiescencia de la sociedad civil.

Lo que comienza a ocurrir ya es que, sin un aparato estatal -no sólo gubernamental- capaz de enfrentar la emergencia, sin un Sistema Nacional de Defensa Civil debidamente instalado e implementado a lo largo del país que incorpore distintos estamentos del Estado y de la sociedad civil, la ayuda nacional privada y la internacional comienzan a buscar otros canales para distribuir la ayuda y atender las necesidades de subsistencia de la población. La atención de la población comienza a recaer en gran medida en esa ayuda. En regiones como Tumbes y Piura, en donde los daños se iniciaron ya hace dos meses y medio, comienzan a verse reproducidos los esquemas de ayuda que terminan prevaleciendo en la mayor parte de los desastres en el mundo.

Los programas del gobierno y de las agencias privadas empiezan a correr paralelos. El gobierno atiende sobre todo los medios urbanos principales y las organizaciones privadas e internacionales más alejados. Las iglesias comienzan a tomar la iniciativa en los programas de ayuda alimentaria, de salud e, incluso, de refugio y vivienda. Las organizaciones no gubernamentales hacen de correas de transmisión entre la ayuda internacional y las poblaciones. Y comienzan a formarse concertaciones al margen del gobierno para poder actuar directa y rápidamente sobre las necesidades no cubiertas, que son la mayoría. Los gobiernos locales, débiles o con pocas capacidades, en general no cumplen sino reducidas funciones. Una vez más la sociedad civil y el Estado no se encuentran. Otra de las escisiones por las que se escurre la memoria. Fragmentada, la sociedad difícilmente será un sujeto capaz de recordar. Pero, ojalá, al terminar esta etapa, todos recordemos cuáles fueron las debilidades que nos condujeron a ella. Y no nos encontremos en la situación, tan comprensible, de no querer ni recordar lo ocurrido para poder volver a vivir, sino de retomar los hilos cortados y unirlos desde la memoria de lo que no debe volver a pasar.

Referencias

HUERTAS, L. (1987) *Ecología e historia. Probanzas de indios y españoles referentes a las catastróficas lluvias de 1578, en los corregimientos de Trujillo y Saña*. Chiclayo, CES Solidaridad.

HUERTAS, L. (1993) "Anomalías cíclicas de la naturaleza y su impacto en la sociedad: 'El Fenómeno El Niño' ". En: *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, Tomo 22, No. 1: 345-393.

Instituto Nacional de Estadística - Oficina Regional de Piura (1983) *Evaluación de daños por las lluvias e inundaciones en el departamento de Piura*. Piura (mimeo).

LA RED (1993) Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. *Agenda de Investigación y Constitución Orgánica*. Lima, ITDG, COMECSO.

LAVELL, A. (comp.) (1994) *Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*. Bogotá, LA RED, FLACSO, CEPREDENAC.

MACHARE, J. y L. ORTLIEB (comp.) (1993) "Registro de Fenómeno El Niño y de eventos ENSO en América del Sur". En: *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, Tomo 22, No. 1.

REVESZ, B. (1983) *Los castigos de Piura*. Piura, CIPCA (mimeo). También en: *Quehacer* 22: 42-45; y en: *Medio ambiente y urbanización*, Año 1, Nos. 3-4.

FRANCO, E. (1985) "El desastre natural en Piura, Perú". En: G. Caputo, J.E. Hardoy e H.M. Herzer (comp.) *Desastres naturales y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, GEL, CLACSO, pp. 179-202

FRANCO, E. (1991) *El Fenómeno El Niño en Piura: ciencia, historia y sociedad*. Piura, CIPCA, Biblioteca Regional 7. También en: MEDINA J. y R. ROMERO (Comp.) (1992) *Los desastres sí avisan. Estudios de vulnerabilidad II*. Lima, ITDG, pp. 29-50.