

Altiplano, de la Sub Región de Desarrollo y Sub Región de Agricultura de la misma, los que elaboraron un mapa de riesgos de sequía y otros para la Sub Región, identificaron debilidades, capacidades y oportunidades y concluyeron, como en el caso del Cuzco, con una propuesta de mediano y largo plazo.

Esto mismo ocurrió en la mayor parte de las regiones que esperaban -en mayor o menor medida- ser afectados por El Niño. “Acción Ciudadana” organizó en Chiclayo (Acción Ciudadana, 1997) y muchas otras organizaciones no gubernamentales de distintas departamentos de la costa norte del país. Con mayores o menores recursos técnicos, hubo una movilización no gubernamental que siempre convocaba a sectores gubernamentales y que indica la posibilidad de acercarse a propuestas cada vez más precisas de gestión de los riesgos.

Hubo iniciativas que, aunque dirigidas a otros sectores tuvieron un sentido similar. En Piura se realizó una actividad especialmente significativa. Meses antes del período lluvioso, pero cuando ya se constaban los primeros efectos del calentamiento del mar y de la temperatura ambiental en la costa, el Programa Master en Dirección de Empresas de La Universidad de Piura (UDEP), conjuntamente con NORBANK, organizaron el seminario “Análisis de las perspectivas económicas Post Niño 1997 - 1998” (NORBANK / UDEP, 1997). Una de las motivaciones del seminario era “contribuir a la serenidad y al buen conocimiento” de los probables efectos del evento El Niño en curso, una de las conclusiones del seminario fue que “El Niño pone de manifiesto la necesidad de que la Banca cuente con sectoristas que entiendan las características y necesidades específicas de los sectores agrícola y pesquero, de manera que puedan atender mejor las necesidades de sus clientes” y que “los proyectos de inversión de todos los sectores económicos deben incluir en sus flujos de fondos proyectados a largo plazo, por lo menos dos años en los que se considere los efectos positivos y/o negativos del Niño”. Así mismo que “los efectos del Niño son muy variados. Cambian en cada episodio, afectando de diferente manera a diversos sectores, y en distinta intensidad y sentido a los sub-sectores, dentro de un mismo sector. Es necesario -decía- difundir la información relevante desde esta perspectiva” (NORBANK / UDEP, 1997: 31). Otro esfuerzo regional para incorporar a El Niño y las gestión de los riesgos que comporta en la gestión del desarrollo en la región. Cabe destacar cómo,

entre los colaboradores en el seminario, se hallaban varios técnicos y empresarios que participan también del Grupo Iniciativa - Piura¹⁶.

Gestión de riesgos en la estructura regional: movimientos sociales y desarrollo

CIPCA organizó, durante ese mismo período, el foro “La gestión del desarrollo local: un desafío compartido” (CIPCA, 1997) y, al mismo tiempo que al tema gestión de riesgos de desastre asociados con El Niño, se dio espacio al tema “Región, vulnerabilidad y desarrollo”, a cargo de Isabel Hurtado (CIPCA, 1997: 2-3). En el trabajo distribuido (Hurtado, 1997a), más tarde publicado aparte en forma completa (Hurtado, 1997b), resulta evidente que los patrones de ocupación territorial y la evolución de la red urbana en la región de Piura, por suponer una cada vez mayor concentración en los valles costeros y el litoral, aumenta el elemento expuesto a las variaciones del clima, comportamiento pluviométrico e hidrológico por El Niño. Es bien sabido que son justamente los valles costeros centrales y el litoral en donde se producen las mayores intensidades de lluvias durante los Niños en la región de Piura (Mugica, 1983; Oviden y Pozo, 1997).

Tanto el taller del Cuzco, como el de Abancay, tomaban la región y subregiones como conjuntos, como sistemas e identificaban no sólo los elementos expuestos a la sequía, las vulnerabilidades específicas a cada amenaza de sequía o derrumbe, sino las de la región como conjunto. No se trata únicamente de cómo responderá cada cultivo a las

¹⁶La Universidad de Piura (UDEP) es un caso digno de destacar en su relación con El Niño. Fundada en 1968, vivirá junto con muchas otras instituciones involucradas en la promoción del desarrollo regional, El Niño de 1982/83. La presencia entre sus profesores del Ramón Mugica (1983), su rápida percepción de la relación entre El Niño y la región, su interés en servir al desarrollo empresarial regional, hizo que no descuidará el tema entre 1982/83 y 1997. Actualmente cuenta con un laboratorio físico, instrumentos de observación de vientos de altura, programas asociados a la actividad del Instituto Geofísico del Perú y a instituciones científicas internacionales y de promoción de la investigación sobre el cambio climático (UDEP, 1997: 1998: Especial La UDEP frente al Niño). Eso le ha valido el liderazgo que ha ejercido en el Consejo Consultivo Científico Tecnológicos de la región Grau (CCCT-RG) al que ha presidido por varios años y su presencia en los foros de Prospectiva Climática en Lima que más adelante referiremos. Su presencia también en otros foros de ese intervalo como “Los desastres naturales y los planes de desarrollo económico y social de la región Grau” (CISMID/UNI 1990).

variaciones climáticas sino las reacciones en cadena que se presentan en la economía de las familias y de la región. Se trataba de la vulnerabilidad de la región como conjunto la que se buscaba reducir. No se trata sólo de las capacidades para conocer las respuestas de cada segmento de la producción a las variaciones climáticas sino de las capacidades actuales, del actual patrimonio científico y técnico de las instituciones regionales, para abordar el tema de la vulnerabilidad de las regiones como sistemas¹⁷.

Esto mismo puede encontrarse en distintas regiones. En Lambayeque, el CES “Solidaridad” ha publicado un Mapa de Riesgos del departamento sobre la base de los daños durante El Niño 1997/98 (CES Solidaridad, 1998a) que no sólo trata el tema de la vulnerabilidad física inmediata sino, por ejemplo, la fragilidad de la red vial que integra la región de la que es posible deducir consecuencias de otro orden. Esa misma idea recorrió la mayor parte de los trabajos realizados en el seminario “Reconstrucción y desarrollo Post Niño Lambayeque” organizado por el CES Solidaridad e IDEA-PUCP en Chiclayo del 28 al 30 de octubre de 1998 (CES Solidaridad, 1988a, 1998b). Un ejemplo de ello es el mapa referido y la exposición “Ejes de desarrollo para la reconstrucción” de Nicole Bernex (Bernex y Tavera, 1998)

... eppur si muove! Reconstrucción y visión de futuro.

Es de ambas cosas que el centralismo y el verticalismo de la respuesta del Gobierno central durante la “alerta temprana” se aísla. Y hace que los

¹⁷La idea de los impactos de El Niño en las regiones como estructuras y orientación del desarrollo, proviene en realidad de los trabajos desde el enfoque de las ciencias sociales luego de 1982/83. Lo muestra el hecho de que, en 1992, ya se esbozaban estas propuestas en una reunión llevadas a cabo en las regiones de Piura y de San Martín que fueron convocadas bajo el título “Prevención de Desastres en el Desarrollo Regional” entre Diciembre de 1992 y Enero de 1993. En Piura incluso se produjo una “Declaración de Piura” (*Desastres y Sociedad*, (1) 1.105-108) en la que, entre otras cosas se decía: “En la Región Grau como en otras partes, la problemática de los desastres se halla vinculada a la del desarrollo. Aspectos del modelo regional como: su red vial, que privilegia la articulación de los centros urbano-industriales de la costa de la Región con los otros centros de igual tipo de la costa del país, por sobre la comunicación interna regional ...” (Declaración de Piura, 19-22 de Enero de 1993). Es perfectamente posible, por ejemplo, encontrar el parentesco de afirmaciones como esta con estudios regionales tales como “Desarrollo regional y desarrollo agrario: el departamento de Piura en la expectativa” (Revesz, 1983) o, más adelante con el “Atlas regional de Piura” (Bernex y Revesz, 1988).

recursos políticos, normativos y financieros de este no sirvan a las propuestas de gestión de riesgos posibles de aplicar, tanto para la prevención de corto plazo la “alerta temprana” como para una propuesta de mediano y largo plazo de gestión de riesgos asociados al Niño.

Pasada la emergencia, por iniciativa del Diario El Tiempo de Piura, con la cooperación de ITDG y el auspicio de la Universidad de Piura, se organizó un Foro “Piura: reconstrucción y desarrollo”, con la participación de la mayor parte de las instituciones regionales más representativas y algunos representantes de agencias multilaterales y bilaterales¹⁸. Quizá fueron tres ideas con las que contribuyó este foro a la discusión regional sobre la reconstrucción: 1) reconstrucción no es volver a construir las obras físicas dañadas, con el mismo grado de vulnerabilidad que las hizo fallar; 2) debemos tener una idea de que queremos de la región para saber qué, cómo y para qué reconstruir con una vulnerabilidad menor y, 3) se requiere de concertación interinstitucional para enfrentar la reconstrucción y abordar la elaboración de esa idea y plan de regional de desarrollo (*El Tiempo*, 16.5.98). La discusión no fue retórica. El representante del Banco Mundial precisó que el préstamo del Banco al Gobierno peruano era sólo para prevención y para reconstrucción, no para desarrollo, el que estaba implícito en la idea de reducción de la vulnerabilidad. Había diferencias que, aunque salvables, suponían propuestas y negociaciones. Uno de los candidatos a la alcaldía provincial -justamente el que posteriormente resultó elegido- presente en el foro, tomaría el nombre del mismo para su lista: “Piura: Reconstrucción y Desarrollo” y, pasado algunas semanas luego del foro, el CTAR Piura convocó a un conjunto de instituciones civiles y no gubernamentales de la región para elaborar un Plan Regional de Reducción de Vulnerabilidad¹⁹.

¹⁸Además de contar como expositor central al especialista principal del programa sobre peligros naturales y desarrollo sostenible de la OEA, asistió un representante de la misión del Banco Mundial en el Perú para el tema del Niño 1997/98, el proyecto MIPRE-PNUD sobre el mismo tema y la Cooperación Alemana (GTZ) que ya había iniciado en la región desde la alerta de 1997, en convenio con el CTAR-Piura un proyecto de desarrollo rural y gestión de riesgos asociados al Niño.

¹⁹Esto parece estar encontrándose con las huellas del proyecto “Plan de Reducción de Vulnerabilidad a los Peligros Naturales a Nivel de los Proyectos Especiales del INADE” (MIPRE/INADE/PNUD/DDRMA-OEA) impulsado de cada manera particular por el Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la OEA (MIPRE/INADE, 1996) que se remonta a los impactos de El Niño 1982/83 (DDRMA-OEA, 1993: v).

Si es verdad que la reconstrucción requiere de planes regionales de desarrollo para tener sentido, justamente de desarrollo regional, las regiones los tienen. Tienen por lo menos propuestas formuladas, sobre bases técnicas, en diálogo intersectores y en concertación. Uno de los casos es el de Piura ya citado: “Propuesta desde la producción regional para recibir El Niño” (Grupo Iniciativa, 1997) que ha sido seguido por “Respuestas de la región Grau a las oportunidades de El Niño” (CIPCA, 1997-a) y, luego de la emergencia por “El Post Niño y el Agro. Plan de Reactivación Agraria en Piura” (CODERP, 1998) o por el manifiesto del Grupo Propuesta Regional (1998). Todo ello se da dentro de un proceso de regionalización real, de reconstrucción y construcción de identidades políticas regionales, de consensos que circulan en las regiones, que tienen que ver con el sentimiento y la realidad de la pertenencia regional y que le dan su sustento a esas propuestas.

Otra vez el centro: pronósticos tempranos y gobernabilidad

Durante 1997, producida ya la “alerta temprana”, se llevaron a cabo en Sudamérica varios foros llamados de Prospectiva Climática. Se produjeron tres entre octubre de 1997 y enero de 1998: una para el Pacífico Sudamericano (en Lima), otra para el Sudeste de Sudamérica (en Montevideo) y otra para el Nordeste de Sudamérica (en Fortaleza, Brasil) (IAI, 1998). Se trataba de reunir a los especialistas en pronósticos para trabajar mancomunadamente un pronóstico común que orientara a los tomadores de decisiones. En cada una de ellas estuvieron presentes los más reconocidos especialistas internacionales en el tema y los especialistas nacionales, muchos de ellos también con reconocimiento internacional. El de Lima fue organizado por la NOAA/OGP²⁰, el Instituto Interamericano de Investigación sobre el Cambio Global (IAI) y el Instituto Geofísico del Perú (IGP), junto con INPESCA (instituto de investigaciones pesqueras ligado a la Sociedad Nacional de Pesquería) y Sealand Advisory Service, Inc, una consultora internacional. La participación de científicos peruanos fue notoria. Pablo Lagos y Ronald Woodman presentaron los esfuerzos nacionales por generar modelos que permitan pronósticos tempranos de impactos climáticos locales sobre la base de la aplicación de los modelos de NOAA/NCEP (Lagos, 1997^a,

1997b; Woodman 1997). El IMARPE, Hidrografía de la Marina fueron también bien representados. A este Foro, Taller Científico y Conferencia Internacional se le llamó: “¿Es este el Niño del siglo?”. De la comunidad académica peruana destacaban la UNA La Molina y Universidad de Piura (UDEP). Y de los sectores económicos destacaba, sobre todo, el sector Pesca, sobre el que, incluso se planteó una acalorada discusión en algún momento. Hubo una atención especial para los aspectos hidrológicos. Pero no destacaban el sector agricultura, comercio, transportes y comunicaciones, problemática urbana y otras que más adelante se mostrarían como cruciales en los impactos climáticos y catástrofes. Especialmente el aspecto riesgos y gestión de riesgos de desastre tuvo poco tratamiento²¹. Mientras que la así llamada “comunidad de los pronósticos” del Perú presentaba esfuerzos de desarrollo de modelos para el pronóstico de los impactos climáticos locales, circulaba muy poca información acerca de los riesgos de desastre en distintos sectores de la economía y las poblaciones²². Extrañaba la ausencia de organizaciones no gubernamentales como CEPES que estaba ya, desde meses atrás, empeñada en hacer un seguimiento de los efectos de los cambios climáticos en la agricultura, lo que se reflejaba, sobre todo, en su página web. Y de organizaciones no gubernamentales regionales. Salvo para ciertos sectores económicos, ciencia y sociedad parecían seguir incomunicados. Por un lado, la ausencia de un conjunto de instituciones civiles relevante pero, sobre todo, de la información que ellas podrían haber proporcionado. No es sólo la persona, la institución o el grupo como tal el que hace de puente entre la ciencia y la sociedad. Lo puede ser más bien la información sobre los riesgos concretos de los cambios climáticos quien haga de puente entre ciencia y sociedad. Entre la información sobre El Niño y su posible evolución en determinado evento y la formulación de políticas y la toma de decisiones.

²⁰OGP: Oficina de Programas Globales de la NOAA, al interior de la cual se encuentra el Programa sobre Impactos Humanos y Económicos de la Variabilidad Climática.

²¹ITDG-Perú, coordinador general de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina presentó algunas propuestas que más tarde obtendrían audiencia en el IAI y la NOAA/OGP, pero no en esa reunión.

²²INDECI y Defensa civil simplemente no estaba presente y es muy posible que, estándolo, no hubiera cambiado de manera significativa la situación.

Hubo una segunda reunión de similar carácter. Esta vez fue organizada por el Instituto del Mar del Perú, en su calidad de presidente del Comité Multisectorial del Estudio Nacional del fenómeno El Niño (ENFEN) y el Ministerio de la Presidencia, con el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en particular el convenio PNUD/MIPRE para atender el fenómeno 1997/98. A diferencia de la ocasión anterior, la mayor parte de las exposiciones estuvieron a cargo de especialistas nacionales de organismos gubernamentales. Estuvo presente el INDECI (lamentablemente no por su Jefe) y su presentación se refirió más a los aspectos de pronóstico y predicción que al de riesgos²³. Quizá la intervención que más se acercó a esto fue la del INRENA y el Ministerio de Agricultura pero prácticamente reducida a los aspectos ya priorizados por el Gobierno central: limpieza de cauces, defensas ribereñas. No aspectos estrictamente agronómicos. Hubo una diferencia también importante, la conferencia tuvo una comunicación virtual con las regiones (Piura, Lambayeque, La Libertad). Fue un ensayo importante que, sin embargo, no cambió cualitativamente el asunto. Era, por otro lado, los días finales de enero y los hechos ya eran más propios de manejo de la emergencia que de prevención.

Se reflejaba en todo ello las capacidades de la sociedad internacional y nacional. Una alta capacidad de pronóstico temprano, una baja capacidad de uso de la misma. Un desarrollo importante en las ciencias ENSO, una reducida capacidad nacional para aprovechar los recursos institucionales existentes en las regiones para identificar y gestionar los riesgos.

El gran ausente era el productor agrario, el campesino, el poblador de ciudades y poblados rurales. No obstante, en las regiones se desarrollaban acciones de importancia en las localidades y comunidades. Distintas organizaciones no gubernamentales en Piura y Lambayeque, trabajaban con las comunidades planes de emergencia focalizados en el fortalecimiento de las capacidades locales para el manejo de la emergencia. Más tarde, pasada la emergencia, confeccionarían mapas de riesgos para sus localidades, planes locales de desarrollo de desarrollo y de gestión de los riesgos a su interior. Los programas de fortalecimiento de la gobernabilidad local, trabajados con los gobiernos locales, se

²³Sobre el tema de la Defensa Civil peruana y el uso de la información senso remota puede verse Franco (1997a).

encuentran actualmente con ellos²⁴. No se trata sólo de considerar los eventos extraordinarios de El Niño, sino aquellos que, como el de 1987, o el de 1992, causaron daños en distintas regiones del país. ¿Podrá esto, que ya se produce en las localidades, proyectarse a las regiones como conjuntos? Ello implica estudios desde las capacidades, patrimonios científicos y técnicos de las instituciones regionales. Como lo mencionamos antes hay, en determinadas regiones, como Piura por ejemplo, convocatorias a ello desde los CTAR. Aquello que circula en las regiones, de visión de futuro y pertenencia regional, requiere del concurso de esas capacidades y de programas formales. Uno de las conclusiones del Foro “Piura: reconstrucción y desarrollo” fue “solicitar “formalmente a los organismos multilaterales y bilaterales presentes: Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Mundial y Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ), y a otros organismos multilaterales y bilaterales que pudieran sumarse, que acompañen este proceso a nivel regional” (*El Tiempo*, 16.5.98). Actualmente existen metodologías, experiencias en distintos países, literatura especializada, que vienen desarrollándose en el campo de la gestión de los riesgos en ámbitos regionales, tanto internas en los países como en regiones de integración internacional, como también para distintos sectores. Una posibilidad es la formulación de programas en ese sentido.

Clima, sociedad y gestión de riesgos: un nuevo tema para la ciudadanía y la gobernabilidad

Estudios e inventarios nacionales de desastres muestran que, a pesar de las diferencias con que se presentó el evento 1997/98, muchos de los daños que se produjeron y sorprendieron a la opinión pública y al gobierno, eran en realidad previsibles. Existen registros de daños en regiones como La Libertad, Ancash, Ica y Arequipa para los Niños de

²⁴Actualmente en Piura se da un encuentro entre los proyectos y programas de varias instituciones no gubernamentales y de la cooperación internacional en ese sentido. CIPCA, CARE Piura, ITDG-Perú, varias otras organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales y localidades, incorporan la gestión de los riesgos en los procesos participativos de fortalecimiento de la gobernabilidad local y planes de desarrollo.

1972/73 y de 1982/83, no sólo para el más antiguo de 1925. Más aún en las provincias de Trujillo e Ica, en donde se encuentran las ciudades que esta vez “sorpresivamente” se inundaron (Franco y Sato, 1998). La destructividad de los huaicos o aluviones en La Libertad y, Ancash, que también sorprendieron, están registrados en inventarios de desastres recientemente construidos (LA RED, 1998). El diferente comportamiento de las lluvias durante este evento, no sabemos si es inédito o si registros posibles de ubicar o construir nos permitirían encontrarlo también en el pasado (Franco, 1998). Hoy incluso se sostiene que el Niño de 1982/83 habría sido una anomalía “anómala” (Glantz, 1996: 59-69) y no el de 1997/98. Otra parte de los daños provino sin lugar a dudas al aumento de los elementos expuestos a las amenazas (crecimiento de las ciudades entre 1983 y 1997 por ejemplo) o al incremento de la vulnerabilidad (urbana, económica, etc.). Pero esto también es parte de la construcción y configuración de los riesgos de desastre asociados a El Niño u otros fenómenos naturales. La ciudadanía no puede esperar seguridad, previsibilidad, gobernabilidad, si no existen diagnósticos de riesgos que recojan ambos factores: el de los comportamientos previsibles de los fenómenos naturales, su conversión en amenazas por razones de la modificación del ambiente o de procesos sociales en sentido estricto (urbanización, cambio del uso del suelo, etc.). Si no se conocen los posibles impactos del cambio climático y del comportamiento del tiempo sobre las actividades humanas y los de la interacción entre estas y los anteriores. Sin diagnósticos de los riesgos no hay posibilidad de hacerlos objeto de procesos de gestión. En ello se está jugando el derecho de la ciudadanía a la seguridad, al desarrollo. Ya hemos dicho que los procesos económicos y sociales, de hecho asociados a circunstancias de Niños -como el de la crisis alimentaria luego de 1972/73 en el mundo (primeras páginas de esta ponencia), o el de la disminución del precio del arroz en nuestro país luego de haber sido promovido su cultivo durante y luego de 1997/98, lo que terminó de agravarse por la importación que se produjo de este producto en el país²⁵-suponen la interacción de lógicas propias de diferentes ámbitos.

²⁵Exposición Inaugural de María Isabel Remy, Directora del CIPCA, en el taller Pre-Sepia preparatorio para esta Mesa realizado en Cipca, Piura, el 5 de Agosto de 1999.

Pero, de hecho, no pueden dejar de ser parte de los estudios sobre riesgos asociados a eventos El Niño, a eventos del clima. Es necesario desarrollar el subcampo hoy llamado de los impactos sociales y económicos de las variaciones climáticas. Sin ello la ciudadanía no se podrá pronunciar, tampoco habrá gobernabilidad posible en este campo.

Los riesgos de desastre ENSO son socialmente producidos en la intersección de un complejo y dinámico rango de patrones de amenaza territoriales y políticos de base operando en los diferentes países, regiones y localidades (LA RED, 1998; Blakie et al., 1996). En el verano de 1999, en plena Niña (se defina esta como el fenómeno inverso al Niño o la fase fría de ENSO²⁶) el río Piura tuvo una crecida de casi la misma magnitud que la mayor de 1983²⁷. Las amenazas son dinámicas, su análisis no puede estancarse. Las vulnerabilidades también, pues estas cambian con las ciudades, los patrones de asentamiento, el uso del suelo, la situación económica y política. Y la evolución de ambas se hallan ambas asociadas a procesos sociales en cuya intersección se configuran territorialmente, con formas y en territorios específicos. Se trata de riesgos en sectores, pero que se manifiestan territorialmente. Son distintas instancias de gobernabilidad, entonces, las que tienen que intervenir (sectores, gobiernos locales, etc.). Y se trata de riesgos de la estructura y orientación regionales. La seguridad como derecho de los ciudadanos pasa por la tematización de El Niño en función de sus impactos en estructuras, procesos e historias regionales.

Esto depende también de la evaluación de los daños. Sin una adecuada evaluación de los daños no sólo no es posible una adecuada reconstrucción sino tampoco un adecuado diagnóstico de riesgos (DIRDN, 1999). Si el riesgo asociado al Niño se construye en la intersección entre clima y sociedad, la evaluación de daños debe dar cuenta de ello y el análisis de los riesgos también. Sólo así pueden surgir propuestas de gestión adecuadas a los medios y situaciones propias del desarrollo y sus obstáculos.

²⁶O'Brien, 1997.

²⁷Exposición de Abraham Levy en la Mesa Redonda "Prevención de Desastres y Desarrollo" realizada como parte de la 4ª. Conferencia Nacional sobre Desarrollo Humano (CONADES). Lima, 6-8 de Julio de 1999. El 25 de Febrero de 1999 el río Piura trajo a la altura de la ciudad 3,107 m³/seg. La máxima crecida en 1983 fue de 3,200 m³/seg. La mayor crecida de 1998 fue de 4,434 m³/seg (Fuente: Proyecto Especial Chira-Piura).