

## ENTRE "EL NIÑO" Y LA DESPROTECCIÓN:

### Pobladores a la intemperie

#### Comisión Habitat<sup>(\*)</sup>

##### Gorro-resumen

*Los autores hacen una documentada retrospectiva de lo que ha significado el paso de El Niño por el Perú en esta última ocasión. Como se sabe, las consecuencias han sido devastadoras, y han afectado a millones de peruanos. Lamentablemente, una vez más la acción del Estado estuvo marcada por la ineficiencia, el burocratismo y la corrupción.*

Nunca un desastre natural estuvo tan anunciado como el fenómeno denominado "El Niño". Sus efectos desbordaron las previsiones, no sólo por la magnitud del fenómeno natural sino también por las limitaciones con las que se afrontaron la prevención, la emergencia y, posteriormente, la reconstrucción. Revisar de manera sucinta lo acontecido nos permitirá calibrar mejor el proceso de cómo la vulneración de los derechos va más allá de las consecuencias legales: afectando las posibilidades mismas de la sociedad para encarar diversos desafíos.

#### **UNA PREVISIÓN INSUFICIENTE**

A mediados de junio de 1997, el Gobierno lanzó el Programa de Obras de Mitigación de Desastres, que se llevó a cabo hasta noviembre y que continuó con obras de emergencia hasta abril de 1998. El programa estaba destinado fundamentalmente a controlar los peligros y proteger las principales ciudades, así como la gran infraestructura. Sólo en Piura y Sullana se llevaron a cabo programas de reubicación de familias que habitaban zonas de mayor riesgo. El programa careció de un enfoque social más amplio, que diera acceso a recursos para su protección a las poblaciones de mayor vulnerabilidad. No se incluyó así un programa masivo de protección de viviendas, a pesar de que existían cientos de miles con paredes y techos precarios, que se sabía que no soportarían lluvias intensas; tampoco la educación fue un componente significativo del mismo.

Protegiendo los techos, se pudo haber evitado el deterioro y colapso de numerosas viviendas en poblados rurales, asentamientos populares urbanos e inclusive en zonas antiguas y tugurizadas de las ciudades, que no fueron dañadas por el desborde de los ríos, sino por lluvias torrenciales. Tardíamente se intentó apoyar a algunos sectores mediante crédito, pero las condiciones de éstos y los limitados alcances del programa, impidieron que ello representase un beneficio realmente significativo. De acuerdo con lo informado directamente por el Gobierno, durante la etapa de prevención se invirtieron cerca de 220 millones de dólares, provenientes del Tesoro Público.

#### **EL IMPACTO DEL DESASTRE EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS**

Desde mediados de diciembre de 1997, cuando se iniciaron las lluvias en el norte del país, el daño en las viviendas, cultivos e infraestructura básica fue permanente y acumulativo. No fue un solo evento el que causó la destrucción. En muchos casos, la vivienda, por su ubicación o por el tipo de uso, estaba asociada a la actividad económica de la familia, con lo que se afectó el ingreso familiar. Entre diciembre de 1997 y enero de 1998, los daños se extendieron: Oxapampa, Ambar, Castrovirreyna, Santa Teresa, en Cusco, y Choco, en Arequipa; causaron decenas de muertos y arrasaron viviendas y campos de cultivo.

El 29 de enero, en la ciudad de Ica, lluvias intensas en la sierra llegaron hasta la misma ciudad. Huaicos de gran magnitud, después de destruir el pueblo de Los Molinos, sectores de Parcona y la Tinguña, se orientaron al cauce del río Ica y produjeron una crecida extraordinaria y el desborde de ese río por ambos márgenes, lo que causó la inundación de alrededor de 80 por ciento de la ciudad, gran parte de la cual se halla por debajo del nivel del río y carecía de sistemas de drenaje pluvial. En Ica no se habían tomado previsiones de ningún tipo, por lo que los daños se magnificaron. Después de 1963, en que se produjo una inundación de igual gravedad, la ciudad había acumulado gran vulnerabilidad, los asentamientos

habían ocupado hasta el borde del río, con lo que estrechaban su cauce y obstruían antiguos canales y diques de disipación.

Entre el 9 y 14 de febrero, se inundaron Trujillo, Chimbote y Chiclayo por eventos únicos al igual que el de Ica. El nivel de pérdidas fue comparable con el de Piura, y superó ampliamente las pérdidas de Tumbes. El impacto fue violento y catastrófico en dichas ciudades no tanto por el nivel, mayor, de precipitaciones pluviales, sino por la alta vulnerabilidad. De ver las estadísticas del INEI se constata que, con excepción de la provincia de Morropón (Piura), los porcentajes mayores de viviendas de adobe y quincha con techos precarios están en Lambayeque y La Libertad.

En Lima, la permanente llovizna y humedad, que fue la forma como se manifestó este fenómeno, llegó a causar daños en decenas de miles de viviendas de esteras localizadas en laderas y cerros que rodean la ciudad, desde Carabayllo en el norte, hasta Lurín en el sur. La persistente llovizna sobresaturó suelos inestables y produjo deslizamientos que causaron destrucción, como sucedió en asentamientos del distrito de San Juan de Lurigancho. Esta situación tuvo impacto más allá de la vivienda, pues produjo un serio deterioro para la salud de miles de familias que enfrentaron enfermedades bronquiales y de la piel, con gran incidencia en los niños. El huaico producido en la quebrada Huaycoloro, localizada entre Huachipa y Campoy, y que llegó al centro de Lima, así como el desborde del río Rimac en Chosica y Chaclacayo, con daños consecuentes en viviendas, pusieron de manifiesto la vulnerabilidad de la capital frente a estos peligros.

Durante la etapa de emergencia, el Estado concentró esfuerzos en evitar la interrupción de las vías de comunicación mediante la habilitación de caminos de emergencia, puentes móviles, puentes aéreos y rutas alternas. Sin embargo, las labores de asistencia y auxilio directo a las poblaciones afectadas, en la satisfacción de necesidades básicas, no tuvieron la misma efectividad. El Gobierno invirtió en esta etapa 158 millones de dólares.

#### **UN VOLUMEN DIFÍCIL DE CALCULAR**

La estadística de los daños levantada por el INEI en 17 departamentos revela que 107,527 viviendas resultaron afectadas: 75 por ciento de ellas en áreas rurales y 25 por ciento en áreas urbanas, las que albergan a 548,569 personas. Otras 9,608 viviendas fueron destruidas totalmente; 21,697 viviendas quedaron no habitables; 31,944 fueron parcialmente destruidas, y finalmente, 44,278 fueron afectadas levemente. En todos los casos se dieron la mano la precariedad de la construcción de las viviendas y su inadecuada ubicación con respecto a los peligros naturales propios de cada zona.

Los sistemas de agua y alcantarillado de diversas ciudades (Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad e Ica) fueron seriamente afectados; en cientos de poblados rurales los pozos de agua sufrieron arenamiento, las necesidades de agua durante la emergencia fueron cubiertas a través de la recolección de agua de lluvia. Finalizada la etapa pluvial, la situación sanitaria se ha agudizado, al no haberse iniciado en muchas poblaciones la rehabilitación de los sistemas existentes. La valorización de los daños totales causados por el Niño a la infraestructura básica del Estado, incluido el de estos servicios básicos, además de carreteras, establecimientos de salud, locales escolares, infraestructura agrícola y energética, entre otros, es calculada por el INEI en 1 200 millones de dólares. La inversión que durante años y décadas desarrollaron cientos de miles de familias quedó destruida en pocas semanas.

#### **LOS LÍMITES DE LA RECONSTRUCCIÓN**

La estrategia elaborada por el Gobierno para la reconstrucción, da prioridad a la rehabilitación de la infraestructura. Según el Gobierno, las acciones que ha iniciado se sustentan tanto en un plan de mitigación inmediato como en la necesidad de generar una estrategia integral con visión de largo plazo para la reconstrucción de la infraestructura social y productiva afectada, estrategia que demanda una adecuada coordinación entre los sectores involucrados en el proceso y decisión en el orden de prioridad de las obras y en la asignación de recursos.

Se observa una clara tendencia a preferir la recuperación de lo que se denomina «infraestructura básica del Estado». Para las miles de familias pobres afectadas, la reconstrucción de sus viviendas y asentamientos humanos significa no sólo atender esa necesidad básica sino también recuperar lo que representa el 80 por ciento del capital de estas familias. En la estrategia de Gobierno no se privilegia este aspecto. No es extraño en un gobierno que considera que la vivienda, lejos de ser un derecho fundamental –de hecho el tema fue retirado de la actual Constitución–, es un asunto privado.

La acción de los organismos públicos, como el Ministerio de Vivienda, Banco de Materiales y COFOPRI, no está articulada. Por un lado se anuncia la no ocupación de áreas de peligro, pero por otro se otorgan créditos para reconstruir o rehabilitar viviendas, sin considerar para ello los peligros de su ubicación –tal como ha sucedido en Ica. Se anuncian procesos de lotización y adjudicación de lotes para reubicar a familias, sin que quede clara la responsabilidad en dar seguimiento al proceso de consolidación de estos nuevos asentamientos. Difícil hacerlo cuando paralelamente se privatizan los servicios básicos y sus tarifas quedan "libradas al mercado".

### **ALGUNAS CONCLUSIONES**

Los diversos impactos producidos por el fenómeno El Niño 1997-98 en las viviendas y la infraestructura urbana –localidades ubicadas en 18 departamentos del país fueron afectadas–, no hacen otra cosa que reflejar la precaria capacidad de nuestra sociedad para satisfacer adecuadamente su necesidad de vivienda –situación que se agrava por la inexistencia práctica del derecho correspondiente y, por ende, por la inviabilidad de su exigibilidad.

La demanda de suelo, la elevada renta del suelo urbano, los bajos niveles de ingresos de importantes sectores de la población, la incapacidad del Estado para intervenir y regular un acceso menos diferenciado al suelo y atender el desarrollo de las ciudades, han provocado el aprovechamiento, por parte de la población pobre, de tierras que resultan inapropiadas para construir viviendas: las fajas marginales de los ríos, las terrazas inundables, las laderas inestables, los cauces de las quebradas –terrenos que están expuestos a peligros naturales y que son ocupados informalmente bajo condiciones de precariedad por quienes no pueden acceder en muchos casos a otros espacios. Los criterios de seguridad física y prevención de desastres han estado ausentes de los procesos de ocupación del suelo urbano. La falta de titulación de los predios ocupados por muchos asentamientos humanos ha dificultado también a muchas familias acceder a un crédito para el mejoramiento de las viviendas.

Las condiciones descritas han configurado un cuadro de alta vulnerabilidad a los desastres, que hacen que los que viven en condiciones de pobreza sean los más expuestos a los peligros y también los más afectados al producirse los desastres. Los desastres revelan ser muy selectivos; y los más pobres son los más vulnerables. En esto, hay un círculo vicioso que liga crecimiento urbano, precariedad ambiental, pobreza y vulnerabilidad a los desastres.

En este contexto, el Estado reduce sus áreas de intervención directa, cuando es un asunto que requiere, contrariamente, una acción eficaz, eficiente y coordinada de los organismos estatales, tanto del Gobierno Central como de los Municipios, y que debe partir de un reconocimiento del derecho que tienen las poblaciones pobres afectadas a acceder a tierras habitables y seguras, y a condiciones de vida digna. Son éstas, responsabilidades prioritarias y urgentes que competen al Estado y a la sociedad en general.

(\*) El texto de este artículo reproduce, con pequeñas correcciones, un capítulo del Informe «El hábitat de las ciudades en el Perú, 1997- 1998», elaborado por la Comisión Hábitat –colectivo integrado por diez ONGs.

<B

Sumillas

La política laboral del Gobierno en materia de remuneraciones ha sido hecha para impedir la recuperación salarial aun cuando haya aumento del producto y de la productividad.

Finalizada la etapa pluvial, la situación sanitaria se ha agudizado, al no haberse iniciado en muchas poblaciones la rehabilitación de los sistemas existentes.

La inversión que durante años y décadas desarrollaron cientos de miles de familias quedó destruida en pocas semanas.

...un gobierno que considera que la vivienda, lejos de ser un derecho fundamental –de hecho el tema fue retirado de la actual Constitución–, es un asunto privado.

\* El texto de este artículo reproduce, con pequeñas correcciones, un capítulo del informe <<El hábitat de las ciudades en el Perú, 1997-1998>>, elaborado por la Comisión Hábitat colectivo integrado por diez ONG.