

Fortaleciendo la respuesta ante desastres en el Perú

Lecciones Aprendidas del Fenómeno
El Niño Costero 2017 en el Perú



Fortaleciendo la respuesta ante desastres en el Perú



**Lecciones Aprendidas del Fenómeno
El Niño Costero 2017 en el Perú**

Fortaleciendo la respuesta ante desastres en el Perú:
Lecciones Aprendidas del Fenómeno El Niño Costero 2017 en el Perú

© INDECI-Instituto Nacional de Defensa Civil

Av. Ricardo Angulo 749, San Isidro, Lima-Perú

Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI
Gral. E.P. Jorge Luis Chávez Cresta - Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil

Programa Mundial de Alimentos - PMA
Carmen Burbano - Representante y Directora de País, Programa Mundial de Alimentos

Save the Children
María Gabriela Villalobos – Directora de País Perú-Ecuador

Equipo Técnico

Iván Böttger Gamarra: Oficial Nacional de Políticas y Programas – PMA Perú
Montserrat Barroso: Oficial Internacional de Preparación y Respuesta en Emergencias - PMA Roma

Charlotte Smith - Equipo de Calidad de Programas Save the Children Perú
Alberto Gallego – Equipo de Calidad de Programas Save the Children Perú
Henry Flores - Equipo de Calidad de Programas de Save The Children

Edgar Ortega - Director de Respuesta del INDECI
Erik Cortijo - Sub Director de Ayuda Humanitaria del INDECI
Enrique Arias – Jefe (e) de la Oficina de Cooperación Internacional del INDECI
Beatriz Acosta – Especialista de la Oficina de Cooperación Internacional del INDECI

Consultores

Sebastian Wendorff – Consultor PMA
Dilma Dávila – Consultora Save the Children
Wilfredo Samanamú – Consultor Save the Children
Lorena Gutiérrez – Consultora Save the Children

Primera edición: marzo de 2018
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°
Se terminó de imprimir en marzo de 2018 en Sinco Industria Gráfica EIRL
Jr. Huaraz 449-Breña, Lima-Perú / Teléfono: 996471016
Tiraje: 1,000 ejemplares
Diseño y diagramación: Carlo Rodríguez

Agradecimientos

INSTITUCIONES

APCI / AROLIB / ANA / AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL / CARITAS / CCFFAA / CENEPRED / COLEGIO DE ARQUITECTOS / COLEGIO DE PERIODISTAS / CORPAC / COSUDE / CRUZ ROJA ALEMANA / CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ / DEFENSORÍA DEL PUEBLO / DIRECCIÓN DESCONCENTRADA DE INDECI - LA LIBERTAD / DIRECCIÓN DESCONCENTRADA DE INDECI - LAMBAYEQUE / DIRECCIÓN DESCONCENTRADA DE INDECI - PIURA / EMBAJADA SUIZA / EMOSA / EMPRESA NACIONAL DE PUERTOS S.A. LA LIBERTAD / ENAPUSA / ESCUADRÓN DE RESCATE PNP - LAMBAYEQUE / ESSALUD - LA LIBERTAD / FEDERACIÓN DE COMUNIDADES CAMPESINAS / FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA / FISCAL ADJUNTA- MINISTERIO PÚBLICO / FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA - UNICEF / FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - UNFPA / FUNDACIÓN ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE / GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD / GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE / GOBIERNO REGIONAL DE PIURA / HIDRALINA / IDEA / IMARPE / INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA - INEI / LOS TALLANES / MCLCP / MINCETUR / MINISTERIO DE CULTURA / MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO / MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO / MINISTERIO DE DEFENSA / MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL / MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS / MINISTERIO DE EDUCACIÓN / MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES / MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN / MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES / MINISTERIO DE SALUD / MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES / MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO / MINISTERIO DEL AMBIENTE / MINISTERIO DEL INTERIOR / OCHA / OIM / ONG ADRA PERU / ALTERNATIVA / AYUDA EN ACCIÓN / CARE PERÚ / COOPERAZIONE INTERNAZIONALE / DIACONÍA / IDIPS / PLAN INTERNACIONAL / PREDES / SAVE THE CHILDREN / SOLUCIONES PRÁCTICAS / ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS / ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD / OXFAM / PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS / PROGRAMA CONJUNTO PARA SEGURIDAD CIUDADANA / PROYECTO ESPECIAL CHAVIMOCHIC / REGISTROS PÚBLICOS / RENIGE / SEDALIB S.A. / SEDYS-GRIDES / SERVICIO NACIONAL DE METEOROLOGÍA E HIDROLOGÍA DEL PERÚ / SGDC-MPT / SOCIEDAD NACIONAL DE INDUSTRIA / UNESCO / USAID/OFDA / WORLD VISION.

MUNICIPALIDADES

Municipalidades de la Región Lima

Municipalidad de Ambar / Municipalidad de Antioquía / Municipalidad de Arahua / Municipalidad de Asia / Municipalidad de Atavillos Bajo / Municipalidad de Cajatambo / Municipalidad de Calango / Municipalidad de Caleta Carquín / Municipalidad de Cañete / Municipalidad de Cochamarca / Municipalidad de Copa / Municipalidad de Hongos / Municipalidad de Huachupampa / Municipalidad de Huamantanga / Municipalidad de Huancapón / Municipalidad de Huanton / Municipalidad de Huaral / Municipalidad de Huari / Municipalidad de Huarochirí / Municipalidad de Lachaqui / Municipalidad de Lampián / Municipalidad de Laraos / Municipalidad de Lincha / Municipalidad de Mala / Municipalidad de Omas / Municipalidad de Orus / Municipalidad de Pacarán / Municipalidad de Pacaraos / Municipalidad de Pachangara / Municipalidad de Ricardo Palma / Municipalidad de San Antonio / Municipalidad de San Joaquín / Municipalidad de San Juan de Iris / Municipalidad de San Pedro de Casta / Municipalidad de San Pedro de Huancayre / Municipalidad de San Pedro de Pilas / Municipalidad de Sangallaya / Municipalidad de Santa Cruz de Cocachacra / Municipalidad de Santa Cruz de Flores / Municipalidad de Santa Eulalia / Municipalidad de Santa Rosa de Quives / Municipalidad de Surco / Municipalidad de Tanta / Municipalidad de Tauripampa / Municipalidad de Tupe / Municipalidad de Veintisiete de Noviembre / Municipalidad de Lunahuaná / Municipalidad de Pativilca / Municipalidad de San Lorenzo de Quinti / Municipalidad de Sumbilca

Municipalidades Región Lambayeque

Municipalidad de Cañaris / Municipalidad de Cayaltí / Municipalidad de Chiclayo / Municipalidad de Chongoyape / Municipalidad de Eten / Municipalidad de Ferreñafe / Municipalidad de Ilo / Municipalidad de José Leonardo Ortiz / Municipalidad de La Victoria / Municipalidad de Monsefú / Municipalidad de Morropón / Municipalidad de Picsi / Municipalidad de Pimentel / Municipalidad de Pitipo / Municipalidad de Pomalca / Municipalidad de Puente Nuevo Ferreñafe / Municipalidad de Salas / Municipalidad de San José / Municipalidad de Santa Rosa / Municipalidad de Tallán / Municipalidad de Tumán / Municipalidad de Zaña

Municipalidades de la Región Piura

Municipalidad de Segura / Municipalidad La Unión / Municipalidad de Tambogrande / Municipalidad de Sullana / Municipalidad de Chulucanas / Municipalidad de Ayabaca / Municipalidad de Frías / Municipalidad de Talara / Municipalidad de Miguel Checa

Municipalidades de la Región La Libertad

Municipalidad de El Porvenir / Municipalidad de Huanchaco / Municipalidad de La Esperanza / Municipalidad de Laredo / Municipalidad de Salaverry / Municipalidad de Víctor Larco Herrera / Municipalidad Provincial de Trujillo / Prefectura de Pacasmayo / Prefectura Regional La Libertad / Sub Prefectura El Porvenir

FOTOGRAFÍAS

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD / Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI / Colección Nuestros Ojos: de la emergencia a la reconstrucción (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Ojos Propios)

COLABORADORES

Ana María Rebaza, Celso Bambaren, Zilda Cárcamo, Gabriel Samudio, Linda Zilbert, Carlos Calderón, Raúl Gonzales, Francisco Ambía, Laura Retamozo, Rubén Cárdenas, Patricia Asenjo, Henry Flores, Sara Quiroz

Lista de Acrónimos

ADRA	Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales	MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
ANA	Autoridad Nacional del Agua	MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
ANC	Asociación Nacional de Centros	MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riesgo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional	MINAM	Ministerio del Ambiente
BAH	Bienes de Ayuda Humanitaria	MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
BCR	Banco Central de Reserva	MINDEF	Ministerio de Defensa
BM	Banco de Materiales	MINEDU	Ministerio de Educación
CAF	Corporación Andina de Fomento	MININTER	Ministerio del Interior
CAN	Comunidad Andina de Naciones	MINTRA	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
CAPRADE	Comité Andino para Prevención y Atención de Desastres	MINTRA	Ministerio de Trabajo
CCD	Centro de Control de Distribución	MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
CEE	La Comisión Ejecutiva de Emergencia	MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
CENEPRED	Centro Nacional de Prevención de desastres	MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
CGBVP	Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú	NN	Niños y Niñas
CNGRFEN	Consejo Nacional de Gestión del Riesgo del Fenómeno El Niño	NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
CNR	Comisión Nacional de Rehabilitación	NOAA	Agencia del Océano y la Atmósfera de los Estados Unidos
COEN	Centros de Operaciones de Emergencia	OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
COER	Centro de Operaciones de Emergencia Regional	ODENA	Oficina de Defensa Nacional
COFOPRI	Comité de Formalización de la Propiedad Informal	ODENAGED	Oficina de Defensa Nacional y de Gestión del Riesgo de Desastres
CONAE	Comisión Nacional de Acción de Emergencia	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
CONAGER FEN	Consejo Nacional de Gestión del Riesgo del Fenómeno El Niño	ONG	Organización No Gubernamental
CONAGERD	Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	ORDESUR	Organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur
COOPI	Cooperación Italiana	PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación	PDC	Planes de Desarrollo Concertado
DDI	Dirección Desconcentrada del INDECI	PEA	Población Económicamente Activa
DEMUNA	Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente	PECHP	Proyecto Especial Chira Piura
DIRESA	Dirección Regional de Salud	PLANAGERD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
DNI	Documento Nacional de Identidad	PMA	Programa Mundial de Alimentos
DS	Decreto Supremo	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ECMWF	El Centro Europeo de Predicción del Tiempo	POT	Plan de Ordenamiento Territorial
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades	PREDECAN	Proyecto Prevención de Desastres en la Comunidad Andina
EESS	Establecimientos de Salud	PREDES	Centro de Estudios y Prevención de Desastres
ENFEN	Comité Multisectorial Encargado del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño	PREVAED	Programa Presupuestal 068: Gestión del Riesgo y Reducción de la Vulnerabilidad.
FEN	Fenómeno El Niño	RRNN	Recursos naturales
FFAA	Fuerzas Armadas	SAT	Sistema de Alerta Temprana
FORSUR	Fondo para la Reconstrucción- Sismo 15 de agosto del 2007	SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
GERESA	Gerencia Regional de Salud	SGRD	Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres
GL	Gobierno Local	SNI	Sociedad Nacional de Industrias
GORE	Gobierno Regional	SINADECI	Sistema Nacional de Defensa Civil
GRD	Gestión del riesgo de desastres	SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
GRED	Gerencia Regional de Educación	SINPAD	Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres
GTGRD	Grupo de Trabajo de GRD	UNDAC	Equipo de Evaluación de Desastres y Coordinación de las Naciones Unidas
IDH	Índice de Desarrollo Humano	UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
IDIPS	Instituto de Investigación y Promoción Social del Norte	UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
IEES	Instituto de Estudios Económicos y Sociales	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
IGP	Instituto Geofísico del Perú	USAID/OFDA	Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Extranjero
IMARPE	Instituto del Mar del Perú	ZEE	Zonificación Ecológica Económica
INADUR	Instituto Nacional de Desarrollo Urbano		
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil		
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática		
INGEMMET	Instituto Geológico y Metalúrgico del Perú		
IPE	Instituto Peruano de Economía		
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza		
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas		
MEM	Ministerio de Energía y Minas		

Contenidos

PRÓLOGO	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
I.- INTRODUCCIÓN	17
II. CONTEXTO	
El Niño Costero en un país altamente vulnerable a los desastres	21
III.- EL DESASTRE	
¿Cuánto daño causó El Niño Costero del 2017?	25
¿Qué efectos tuvo el desastre?	27
¿Qué factores mitigaron y cuáles agravaron los daños?	30
IV.- LA RESPUESTA	
¿Cómo estaba configurado el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres?	37
¿Qué ajustes debió hacer el Gobierno para enfrentar el desastre?	40
¿Quiénes intervinieron?	43
¿Qué acciones se tomaron en el tiempo de la emergencia?	46
V.- HALLAZGOS PRINCIPALES	
Logros	55
Lecciones aprendidas	62
Recomendaciones	69
VI. CONCLUSIONES	77
VII. ANEXOS	
Emergencias y población damnificada por departamento 2003 - 2015	79
Metodología de las Lecciones Aprendidas por el Fenómeno El Niño Costero 2017	80

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1. Índice de capacidades de preparación y respuesta a emergencias – EPCI 2016	35
Recuadro 2. Decretos supremos para procedimientos de emergencia	41
Recuadro 3. Intervención por sectores	50
Recuadro 4. ¿Qué recomendaciones nos dejaron los desastres de los últimos 20 años?	60
Recuadro 5. Protección social reactiva ante emergencias en el Perú	75

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Población afectada y daños por el fenómeno El Niño Costero 2017 en las regiones más afectados	27
Tabla 2. Partidas económicas destinadas a la respuesta	44
Tabla 3. Recomendaciones de los últimos desastres en el Perú	61
Tabla 4. Emergencia y daños por años según departamento (2003-2015)	79
Tabla 5. Población damnificada por años (2003-2015) según departamento	80

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria ante la recurrencia de fenómenos de origen natural, 2015	22
Figura 2. Los datos más relevantes de la emergencia	26
Figura 3. El Desastre: ¿Qué factores mitigaron y cuáles agravaron los daños?	30
Figura 4. Composición del SINAGERD ³¹	38
Figura 5. Acciones a nivel del Gobierno Central	48
Figura 6. Acciones a nivel de las regiones	49
Figura 7. Metodología de las Lecciones Aprendidas por el Fenómeno El Niño Costero 2017	81

PRÓLOGO

El presente estudio, “Lecciones Aprendidas del Fenómeno El Niño Costero 2017 en el Perú”, pretende fortalecer la respuesta ante los desastres en el país y promover una reflexión útil de cara a fenómenos recurrentes, tanto en frecuencia como en intensidad, en el contexto del cambio climático.

El estudio fue encargado por el Gobierno, por medio del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, al Programa Mundial de Alimentos – PMA de las Naciones Unidas y a Save the Children, apoyada por OFDA USAID, y se llevó a cabo con la participación de agencias estatales, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA y la Red Humanitaria. Estas lecciones no hubiesen sido posibles sin el valioso proceso de consultas en las regiones más afectadas y a nivel central del Gobierno peruano.

El objetivo de esta investigación fue revisar las actividades del manejo de las emergencias producidas por el Fenómeno El Niño Costero 2017, identificando y analizando logros, desafíos, y sistematizando las recomendaciones para la mejora del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – SINAGERD y de las agencias estatales.

Es saludable el compromiso del Perú de fortalecer la gestión del riesgo de desastres, plasmado en la Política de Estado 32 del Acuerdo Nacional, en el Plan Bicentenario y en el Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, en el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas al 2030.

En estas políticas, planes y programas, se inscribe como una prioridad nacional el logro de la capacidad para responder a desastres, considerando que se puede salvar vidas y medios de vida, y evitar que las poblaciones más vulnerables caigan en una situación de mayor pobreza y hambre. Este enfoque, basado en las personas, es muy significativo porque asume en base a la experiencia nacional e internacional que las personas que más carecen de recursos y las más vulnerables son quienes se ven más afectadas ante un desastre.

Por lo señalado anteriormente, se hace imprescindible mejorar la comprensión del riesgo en todas sus dimensiones, fortalecer la gobernanza e incrementar las capacidades de prevención y preparación para casos de desastre. Estas prácticas públicas constituyen los antecedentes de los propósitos de “reconstruir mejor”, de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción, sin dejar a nadie atrás.

Los hallazgos y recomendaciones de este estudio nos convencen de que, si no fortalecemos las capacidades para hacer frente a los desastres, corremos el riesgo de retroceder en los logros obtenidos. Una inundación, un terremoto, un huaico pueden borrar en pocos minutos el progreso y la inversión social de décadas.

Por esa razón, es atendible la visión de las autoridades peruanas que, junto a su compromiso, reiteran su convencimiento de que el sistema de gestión del riesgo de desastres en el Perú debe mejorar. El Fenómeno El Niño Costero es una clara advertencia y un llamado a aprender lecciones para mejorar las políticas de gestión de riesgos.

Carmen Burbano de Lara

Representante en el Perú

Programa Mundial de Alimentos – PMA



RESUMEN EJECUTIVO



Entre los meses de enero y abril del 2017, el Fenómeno del Niño Costero afectó a 1.7 millones de personas en el Perú y en algunos casos las dejó sin vivienda, limitó sus medios de vida y tuvo un impacto significativo en comunidades enteras que se vieron obligadas a desplazarse momentánea o permanentemente. De las 23 regiones del Perú que sufrieron los estragos del fenómeno, las más afectadas fueron Piura, Lambayeque y La Libertad. Las familias que perdieron su vivienda suman más de 283,000 a nivel nacional. Hasta julio de 2017, 12,000 personas aún vivían en albergues o estaban alojadas en sitios espontáneos, principalmente en la región de Piura.

La situación generada por el fenómeno llevó al Gobierno a declarar en emergencia 14 regiones y una provincia constitucional para garantizar el bienestar de la población afectada; desplegó acciones inmediatas de respuesta dirigidas desde la Presidencia del Consejo de Ministros y el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional COEN MINDEF. El Gobierno movilizó importantes recursos financieros para la respuesta inmediata y rehabilitación, y otros para la reconstrucción durante los tres años siguientes.

El Gobierno, a través del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, encargó el estudio de “Lecciones Aprendidas del Fenómeno El Niño Costero 2017” al Programa

Mundial de Alimentos – PMA de las Naciones Unidas y a Save the Children, apoyada por OFDA USAID. Con la participación de los sectores del Estado, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA y la Red Humanitaria, se facilitó un proceso de consultas en las regiones más afectadas y a nivel central.

El objetivo del estudio es revisar las actividades del manejo de las emergencias producidas por el Fenómeno El Niño Costero 2017, identificar y analizar los logros, las lecciones aprendidas, así como identificar las recomendaciones de mejora para el proceso de perfeccionamiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – SINAGERD.

La respuesta ante el desastre

Para la respuesta ante este desastre, el Perú tiene establecido el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – SINAGERD. Este sistema debió ser adaptado a través de decretos y resoluciones para posibilitar la respuesta a la emergencia en forma oportuna entre los actores del Estado, sector privado, sociedad civil, población solidaria y colaboración internacional.

El Gobierno nacional, desde la coordinación del COEN MINDEF, movilizó a las Fuerzas Armadas, a los sectores y a las instituciones del Estado con la finalidad de salvar vidas y evacuar a la población en zonas de riesgo. Desplegó la mayor ayuda posible y brindó soporte financiero por alrededor de USD 3,135 millones, poniendo en marcha un operativo de rescate y evacuación, ayuda humanitaria, operación de sistemas de bombeo, implementación de albergues, salud, fumigaciones, educación, reparación de sistemas de agua y vías de comunicación. Así también, estableció un esquema de “Reconstrucción con Cambios” por alrededor de USD 6,400 millones para los próximos tres años.

El sector privado se movilizó en apoyo al Gobierno y por su cuenta propia; desplegó acciones que principalmen-

te consistían en donaciones y servicios de transporte. La sociedad civil organizada, a través de la Red Humanitaria Nacional y las instituciones que la integran, desplegó acciones de evaluación multisectorial de necesidades y la implementación de un Plan Humanitario que derivó en la ejecución de intervenciones de respuesta en apoyo a las acciones del Estado. La población solidaria se organizó y manifestó como nunca antes, y canalizó donaciones de ayuda humanitaria con la acción de voluntarios. La colaboración internacional se manifestó desde el primer momento de la emergencia, brindando ayuda humanitaria y también mediante apoyo con vehículos aéreos y expertos. Una gran cantidad de acciones y actores demandaban altas capacidades para la coordinación y articulación, lo que constituyó uno de los más grandes desafíos para el Gobierno.

Los logros principales

Entre los principales logros que se han revelado mediante este estudio puede señalarse:

- 1. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres - SINAGERD implementó el proceso de respuesta ante emergencias, aunque de manera diferente en cuanto a la articulación, coordinación y los roles y funciones de los actores según el nivel de gobierno.** El factor determinante fue la capacidad de la instancia a cargo de la respuesta, que hubiera resultado más efectiva si el encargado era el Gobierno Central (en el caso de Piura) que cuando era regional, lo que se reflejó en el nivel de ejecución de los fondos asignados.
- 2. El Gobierno Central tuvo la capacidad financiera para afrontar la respuesta a la emergencia por el Fenómeno El Niño Costero.** Implementó una estrategia financiera con alrededor de US\$ 3,135 millones para la respuesta y rehabilitación a través de los diferentes sectores y en apoyo a los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, se ejecutó parcialmente por limitaciones de la capacidad de gastos de las diferentes instancias del Gobierno.
- 3. La coordinación, toma de decisiones y manejo operativo en el periodo más álgido de la emergencia tuvo su centro neurálgico en el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional - COEN con liderazgo a cargo de MINDEF,** lo que facilitó la convergencia de todos los sectores y desencadenó el manejo de la cadena de suministro humanitario con participación clave de las Fuerzas Armadas.
- 4. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) se constituyó en el principal referente técnico de la operación de respuesta ante las emergencias en las regiones** para el despliegue operativo, logístico y de comunicación con la población, mientras que fue el soporte técnico a nivel central.
- 5. Los gobiernos regionales establecieron los Centros de Operaciones de Emergencias Regionales y efectivizaron la coordinación en el territorio,** facilitando la asistencia a la población y canalizando los recursos que el Gobierno Central suministraba.
- 6. La sociedad civil y el Estado, organizados a través de la Red Humanitaria, activaron su protocolo humanitario oportunamente** y desarrollaron un esquema de intervención coordinada con 38 organizaciones humanitarias, que llegaron en conjunto a unas 900,000 personas afectadas en nueve regiones y en Lima Metropolitana, y ejecutaron hasta US\$ 26 millones en total.
- 7. El Gobierno y el sector privado se articularon para movilizar importantes volúmenes de donaciones de bienes y distribuirlos a las personas damnificadas.**

Diez lecciones aprendidas

- 1 El crecimiento urbano por la instalación de asentamientos humanos,¹ que no responde a una planificación adecuada y consideración a los riesgos existentes, ha incrementado aceleradamente la vulnerabilidad de estas poblaciones.** Esta vulnerabilidad se ha evidenciado con el Fenómeno El Niño Costero, que produjo elevados daños y afectaciones.
- 2 El Fenómeno El Niño Costero reitera la problemática de los grandes desastres ocurridos en el país durante los últimos 20 años, y presenta las mismas recomendaciones.** El SINAGERD es poco conocido o cuesta reconocer su existencia y funcionamiento, y ante situaciones de crisis es fácilmente reemplazado por fórmulas propias de la urgencia.
- 3 La estructura organizativa del SINAGERD puede ser fortalecida con mejores instrumentos.** Si bien define competencias, roles y funciones para los actores rectores, normativos y ejecutores, está aún pendiente definir protocolos para el funcionamiento de las líneas de comando, control y comunicación, que demandan ser claras y estables a través del tiempo.
- 4 Los distintos sectores del Gobierno podrían haberse articulado mejor para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales.** Planes de contingencia, respuesta estratificada, articulación y coordinación, personal especializado para grandes desastres y capacidades técnicas de gobiernos locales pueden ser revisadas.
- 5 La habilitación de recursos extraordinarios dirigidos a los gobiernos locales y regionales contribuyó a agilizar la respuesta inicial.** Mecanismos financieros tradicionales, aparentemente disponibles, no logran mejorar la liquidez necesaria para la respuesta ante emergencias.
- 6 Los sistemas de información y de manejo de comunicación de emergencia necesitan ser fortalecidos para facilitar el flujo de datos para la toma de decisiones.** El análisis de la información de afectación y su interpretación, al igual que la integración de los sistemas de comunicación e información a nivel nacional, permitirán tomar mejores decisiones y comunicar mejor a la población.
- 7 Los sistemas de focalización, empadronamiento, verificación y monitoreo de personas damnificadas y afectadas podrían ser unificados.** El Sistema de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades es aún perfectible para contar con información de calidad y oportuna.
- 8 La respuesta humanitaria dirigida a la población damnificada, y especialmente aquella desplazada o en albergues, debería estar basada en las necesidades y derechos e incluir un enfoque de protección de poblaciones en situación de vulnerabilidad.**
- 9 La población y el sector privado dieron muestras de gran solidaridad mediante donaciones voluntarias, lo cual fue muy positivo, pero se necesita mejores normativas para facilitar la cadena de suministro humanitario.**
- 10 La ayuda humanitaria en especie se podría haber combinado con mecanismos de protección social reactiva ante emergencias, implementados una vez que las limitaciones logísticas y la operatividad de mercados e instituciones financieras se restablecieron.**

¹ Los asentamientos humanos son ocupaciones espontáneas de terrenos sin planificación alguna, y que en general no consideran aspectos relacionados con el riesgo de desastres, como pueden ser el nivel de exposición ante peligros (ubicados en laderas inestables, cauces de ríos o quebradas), fragilidad (construcciones sin criterios técnicos y uso de materiales de baja calidad, prácticas inadecuadas de habilitación o construcción).

Nueve recomendaciones principales

1 Generar mayor conciencia en la población sobre la peligrosidad de las diferentes áreas para que tomen previsiones a fin de reducir su vulnerabilidad. Acciones como la determinación de zonas de peligro a través del mapeo, la difusión de estos mapas y su uso en el desarrollo urbano, las sanciones ante el incumplimiento de la intangibilidad de zonas de riesgo no mitigable, complementado con el desarrollo y mejora de sistemas de alerta temprana, incluidos la vigilancia epidemiológica pre- y post-desastre y una mejor educación permitirán fomentar una cultura de la gestión de riesgo.

2 Fortalecer el SINAGERD mediante una evaluación de la política y las capacidades del Estado, de las recomendaciones de los últimos desastres y de los desafíos que plantean los nuevos peligros, especialmente la posibilidad de un desastre de gran magnitud (nivel V). Elevar la prioridad del tema en la agenda política para revisar la actual configuración del SINAGERD serviría para fortalecer la rectoría, liderazgo, estructura, competencias y recursos institucionales que faciliten el accionar en todos los procesos de la gestión de riesgo de desastres y especialmente ante desastres de gran magnitud (nivel V) que se presenten en el país; por ejemplo, mediante la elaboración de un Plan de Operaciones de Emergencias ante desastres de gran magnitud (nivel V). Adaptar los roles del MINDEF y el MIDIS redefiniendo el mandato para su accionar como entidades de primera respuesta ante emergencias.



"Puente aéreo"/Oscar Farje /Colección Nuestros Ojos

3 Apoyar una mejor articulación entre los actores y niveles de gobierno a través de acciones como la planificación, la implementación de espacios de coordinación, la participación de la sociedad civil y sector privado, y el desarrollo de protocolos de acción ante desastres. En concreto, se recomienda la planificación de contingencia en base a riesgos mayores y umbrales de acción, la implementación de Centros de Operaciones de Emergencias, el fortalecimiento de grupos de trabajo de gestión de riesgo de desastres y plataformas de Defensa Civil, la aprobación de la normativa de implementación de la Red Humanitaria, el desarrollo de protocolos de acción para funcionarios clave en respuesta ante emergencia y la profesionalización de los puestos clave de gestión de riesgos en los niveles subnacionales y a nivel central mediante la acreditación de entes rectores.

4 Establecer procedimientos operativos estandarizados para el financiamiento de los diversos tipos de emergencias garantiza una primera respuesta destinada a proteger la vida y los medios de vida de la población. Definir medidas anticipadas de carácter económico-financiero basadas en pronósticos, orientadas a fortalecer la preparación y respuesta de los gobiernos locales y regionales e instituciones del Gobierno a nivel central.



5 Reforzar sistemas de comunicaciones y análisis de información para tomar las mejores decisiones y articular las acciones de preparación y respuesta de autoridades y operadores de la emergencia. Implementar sistemas de comunicaciones de emergencias que ayuden a mantener la conectividad y el desarrollo de estrategias de comunicaciones de crisis permitirá informar los procedimientos de preparación y respuesta a la población, autoridades y operadores de la emergencia.

6 Replantear el modelo de evaluación de daños, análisis de necesidades e identificación de personas damnificadas, para encontrar un sistema integral más versátil y coherente con el manejo de desastres. Esto se puede lograr mediante la revisión del modelo de recolección de información de personas damnificadas y afectadas, de la evaluación de daños y análisis de necesidades (EDAN), adaptándola a la realidad de las capacidades a nivel nacional y las distintas fases de las emergencias y estableciendo un sistema de registro unificado de personas damnificadas y afectadas que incluya la tecnología móvil en el recojo de información y que estime necesidades según estándares internacionales y de grupos especialmente vulnerables, como la población albergada.

7 Fortalecer la cadena de suministro humanitario mediante un sistema logístico integrado que permita conocer las capacidades de los diferentes actores y gobiernos en términos de su apoyo solidario. Esto sería posible con acciones como estandarizar la información relacionada a las necesidades y stocks, implementar mecanismos unificados entre entes de control para facilitar la operación de respuesta inmediata, introducir esquemas de atención con requerimientos mínimos y requerimientos de grupos en situación de vulnerabilidad (gestantes, lactantes, menores de 5 años, adultos mayores, enfermos crónicos, etc.), implementar sistemas integrados de seguimiento a la atención de las personas damnificadas.

8 Mejorar los mecanismos de donaciones de la población y sector privado, y regularlos en función de las necesidades específicas promoviendo buenas prácticas de donación. Se debe promover acciones de la sociedad y el sector privado que faciliten el manejo de la cadena de suministros humanitarios en casos de desastres, promover las donaciones en efectivo, estandarizar bienes considerados de ayuda humanitaria, plazos de vencimiento y presentaciones.

9 Incorporar las mejores prácticas y aprendizajes internacionales en la respuesta a desastres a través de mecanismos innovadores utilizando los programas sociales existentes en el país para responder a desastres. En otras palabras, diseñar un sistema de protección social reactivo ante emergencias. Se puede organizar un nuevo esquema de asistencia humanitaria en futuras emergencias tomando en cuenta los avances en el país sobre transferencias en efectivo, la implementación de programas sociales y la implementación de bonos humanitarios por emergencia.

Conclusiones

Los desastres naturales se están incrementando en la región de Latinoamérica de manera alarmante, tanto en frecuencia como en intensidad, lo que afecta a personas, infraestructura, campos agrícolas, la economía y el desarrollo de los países. Según la CEPAL, en la década de 1960 se registraron 19 desastres por año, mientras que en la primera década del siglo XXI se registraron 68 por año. Entre el 2003 y 2013, unos 67 millones de personas fueron afectadas por desastres en países de América Latina y el Caribe, en muchos casos, comunidades pobres y vulnerables.

En el Perú, también se registra esta tendencia. Según los reportes estadísticos del INDECI, entre los años 2003 y 2015, se reportaron más de 56,000 emergencias que afectaron a más de 12 millones de habitantes. El riesgo a estos peligros se ve exacerbado por el cambio climático y los procesos de alta variabilidad climática que derivan en nuevos tipos de peligros como el Fenómeno El Niño Costero 2017.

Las condiciones socioeconómicas de la población incrementan su vulnerabilidad frente a los desastres, lo que es preocupante. Al 2016, se estimó que 18.6 millones de personas (el 59% de la población) vivían en zonas altamente vulnerables a desastres² y se espera que sean 21.9 millones al 2021. Esto quiere decir que se requiere una fuerte inversión en gestión de riesgos de desastres para evitar que los crecientes peligros naturales afecten cada vez más la vida y los medios de vida de las personas, especialmente de los más vulnerables.

Este estudio resalta varias lecciones aprendidas y recomendaciones para fortalecer la respuesta ante este tipo de emergencias en un futuro. Algunas recomendaciones no son nuevas. En base a un análisis de las lecciones aprendidas de emergencias pasadas, se encuentran varios temas recurrentes, lo cual señala que todavía se necesita trabajar en ciertas áreas para evitar caer en los mismos errores en una emergencia futura.

Por otro lado, la respuesta al Fenómeno El Niño Costero, así como otras experiencias a nivel regional e internacional, permiten identificar ciertas oportunidades y áreas nuevas a ser exploradas en el Perú. Entre ellas, por ejemplo, el uso de nuevas tecnologías y plataformas para fortalecer la gestión de la información antes, durante y después de un desastre. Y la utilización de los sistemas de protección social existentes que en el Perú están bien establecidos (programas de transferencia de efectivo a poblaciones vulnerables, como el programa Juntos o Pensión 65, o el programa de alimentación escolar Qali Warma) para diseñar sistemas más reactivos a emergencias. Hay muchas oportunidades para explorar nuevas opciones y seguir trabajando sobre la eficiencia y la eficacia de los sistemas de respuesta a desastres y así garantizar que los derechos y las necesidades de la población damnificada sean atendidos y que los más vulnerables, quienes son los más afectados en una emergencia, no se queden atrás.

Finalmente, resulta preocupante que en sucesivas emergencias se repitan las mismas recomendaciones, que ponen en cuestión la habilidad del país para aprender de sus propias lecciones y experiencias. Lo ocurrido durante el 2017 presenta entonces una oportunidad estratégica para que este Gobierno haga reformas estructurales al SINAGERD que fortalezcan sustantivamente el desarrollo económico y social.

2 *Presidencia del Consejo de Ministros, Instituto Nacional de Defensa Civil, Centro Nacional para la estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres 2014. Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014-2021. Lima.*

I. INTRODUCCIÓN



Entre los meses de enero y abril del 2017, el Fenómeno El Niño Costero afectó a 1.7 millones de personas en el Perú y en algunos casos las dejó sin vivienda, limitó sus medios de vida y tuvo un impacto significativo en comunidades enteras que se vieron obligadas a desplazarse momentánea o permanentemente. De las 23 regiones del Perú que sufrieron los estragos del fenómeno, las más afectadas fueron Piura, Lambayeque y La Libertad. Las familias que perdieron su vivienda suman más de 283,000 a nivel nacional. Hasta julio del 2017, 12,000 personas aún vivían en albergues o estaban alojadas en sitios espontáneos, principalmente en la región de Piura.³

Las lluvias, inundaciones y huaicos y sus efectos generaron pérdidas económicas por daños a la infraestructura que se estiman en unos USD 4,000 millones y el efecto estimado sobre el crecimiento económico señala una disminución del crecimiento del PBI de -1.2 puntos porcentuales.

3 Informe elaborado por OCHA, con el apoyo de la Red Humanitaria Perú/ 17 de julio 2017/ http://www.redhum.org/uploads/documentos/pdf/Situacion_Humanitaria_El_Niño_Costero_jul_2017-20170721-MA-21109.pdf

Estos hechos llevaron al Gobierno a declarar en emergencia 14 regiones y una provincia constitucional para garantizar el bienestar de la población afectada, desplegando acciones inmediatas de respuesta, dirigidas desde la Presidencia del Consejo de Ministros y el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional COEN MINDEF. El Gobierno movilizó aproximadamente USD 3,135 millones, se desplegó en el territorio para la respuesta inmediata y posteriormente para la rehabilitación, y anunció unos USD 6,400 millones⁴ para la reconstrucción durante los tres años siguientes.

Este estudio — Lecciones Aprendidas por el Fenómeno El Niño Costero 2017— tiene el objetivo de revisar las actividades de respuesta a las emergencias producidas por el fenómeno, identificar y analizar los logros, las lecciones aprendidas y las oportunidades de mejora de los procesos de la gestión del riesgo de desastres con el fin de proporcionar evidencia e información para la mejora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

El Gobierno, a través del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, encargó este análisis al Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) y a Save the Children, que cuenta con el apoyo de OFDA USAID. El PMA ha facilitado el proceso de consultas con actores del Estado, como es el Ministerio de Defensa MINDEF y otros ministerios del nivel nacional, así como a gobiernos regionales y locales y organismos humanitarios de la Red Humanitaria, entre ellos, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA.

La metodología utilizada en el estudio fue desarrollada inicialmente como una herramienta para optimizar las operaciones de emergencia manejadas por el PMA a nivel mundial. Como la agencia humanitaria más grande del mundo, responsable de atender a aproximadamente 80 millones de personas al año —en su mayoría, damnificados por desastres, crisis o conflictos de variada naturaleza—, el PMA salva vidas, recupera medios de vida y fortalece la resiliencia de las personas más



“Colchón comunal”/Lúceru Canales/ Colección Nuestros Ojos

4 MEF: Informe de actualización proyecciones macroeconómicas, Abril 2017.

vulnerables, quienes sufren de manera desproporcionada los efectos de una crisis. Por ello, el PMA está en un constante proceso de innovación y aprendizaje para garantizar que sus protocolos, procesos y políticas sean eficientes y eficaces para prevenir y responder a las emergencias a nivel mundial.

Este análisis se beneficia de la experiencia operacional del PMA, acumulada durante décadas, y es parte del nuevo rol de la organización en países de medianos ingresos, donde sus conocimientos se ponen al servicio de los gobiernos por medio de asistencia técnica antes, durante y después de un desastre. Cuenta con el apoyo de Save the Children, que trabaja en Perú por los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, sus familias y comunidades, para reducir el impacto de las emergencias naturales y provocadas por el ser humano.

Este estudio se realizó con un diseño metodológico mixto, basado en revisión de información secundaria, entrevistas semiestructuradas en profundidad a funcionarios de 37 instituciones, cuatro talleres participativos

con 380 actores y tres grupos focales con participación de 50 familias afectadas por la emergencia causada por el Fenómeno El Niño Costero, tanto a nivel central como en las regiones de Lambayeque, Piura y La Libertad. En total, 467 personas participaron del proceso de reflexión y recolección de las lecciones aprendidas.

Es importante recalcar que este análisis es una sistematización de experiencias de los actores involucrados en la respuesta a la emergencia con vistas a mejorar el estado actual de la gestión del riesgo de desastres en Perú, mirando hacia el futuro. No pretende ser una evaluación del impacto de las acciones de respuesta, ni es un análisis de la magnitud de los daños causados por El Niño Costero. Ambos análisis son muy pertinentes, pero escapan al alcance de este estudio.

El estudio a continuación se compone de cinco secciones que guiarán al lector, en primer lugar, a entender el contexto en el cual se desarrolló el evento de emergencia, a través de una descripción del entorno tanto geográfico, climatológico y poblacional que existe en



"Nada es imposible" / Walter Méndez / Colección Nuestros Ojos



Perú, ligada a los peligros existentes y a los niveles de vulnerabilidad de la población ante los mismos. Posteriormente, se describe el desastre originado por el Fenómeno El Niño Costero 2017, los sucesos, el nivel de daño causado y los factores que determinaron la magnitud y complejidad de la emergencia. A continuación, se explica la respuesta del Gobierno del Perú y se revisa la configuración del sistema de gestión del riesgo y los cambios en el marco legal que se produjeron para enfrentar la emergencia, así como los principales actores que intervinieron y las acciones que se desarrollaron como respuesta a la emergencia. Luego, y en base a la información presentada en las secciones anteriores, se

describen los hallazgos de este estudio, partiendo de los logros en las acciones del Gobierno, tanto en los procesos de preparación como de respuesta ante la emergencia, seguido de las lecciones aprendidas, las cuales han emanado de las dificultades encontradas durante la respuesta a la emergencia y constituyen los aspectos a mejorar con una visión a futuro. En esta sección, también se recopilan las recomendaciones realizadas por los actores que han participado en las consultas en el marco de este estudio. Finalmente, el último capítulo desarrolla las conclusiones y los mensajes principales de este estudio de sistematización.

II. CONTEXTO



“Sobre suelo firme”/Víctor Vásquez /Colección Nuestros Ojos

El Niño Costero en un país altamente vulnerable a los desastres

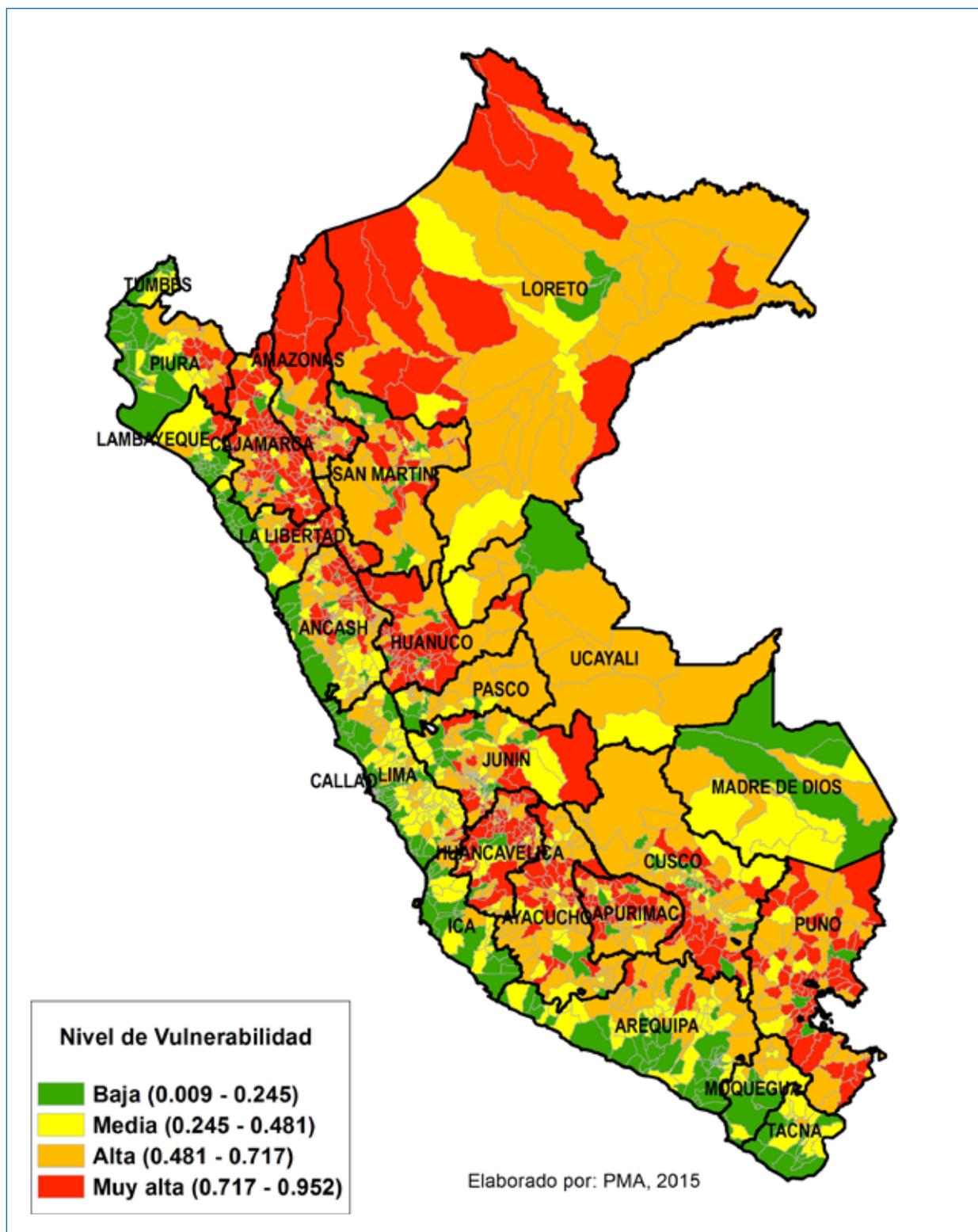
El Perú está expuesto a fenómenos naturales recurrentes. Los diferentes peligros se clasifican en fenómenos de geodinámica interna, como sismos, tsunamis y volcanes dada la ubicación del país entre dos placas tectónicas —la Sudamericana y la de Nazca—, y peligros de origen climático, como inundaciones, sequías, eventos fríos, los fenómenos de El Niño y La Niña, y el reciente Niño Costero. Adicionalmente, el país también está ex-

puesto a peligros generados por fenómenos de geodinámica externa, como son los movimientos en masa (deslizamientos, huaicos, caída de rocas), debido al relieve del territorio y al alto proceso de deforestación actual. Asimismo, se encuentran los peligros de carácter antrópico, como los incendios urbanos y forestales, y diversos peligros sanitarios, como el dengue y el zika.

En 2016, se estimó que 18.6 millones de personas en el Perú (59% de la población) vivían en zonas altamente vulnerables a desastres naturales⁵ y se proyecta que llegarán a 21.9 millones en 2021 (66% de la población). Las condiciones socioeconómicas de la población incrementan la vulnerabilidad frente a las amenazas naturales.

5 MEF: Informe de actualización proyecciones macroeconómicas. Abril 2017.

Figura 1. Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria ante la recurrencia de fenómenos de origen natural, 2015





En el Perú, el 21.8% de la población vive por debajo de la línea de pobreza, y un 4.1% en pobreza extrema (INEI, 2015). De acuerdo al mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria por la recurrencia de fenómenos de origen natural trabajado por el PMA en el 2015⁶ (ver Figura 1), el 23% de la población (7.2 millones de personas) es altamente vulnerable a desastres naturales a nivel nacional. De este total, 5.2 millones de personas habitan en 832 distritos con peligros naturales que provocan emergencias que han estado afectándoles de manera recurrente en los últimos 12 años y limitan sus posibilidades de salir de la pobreza, de evitar que pasen hambre y de que sus niños sufran de desnutrición.

Según los reportes estadísticos del INDECI, entre los años 2003 y 2015, se reportaron más de 56,000 emer-

gencias que afectaron a más de 12 millones de habitantes, y que ocasionaron cuantiosos daños y pérdidas en vivienda, infraestructura y agricultura, así como un gran impacto y daño a la vida, la salud y los medios de vida de la población. Las emergencias en el país son parte de la historia y del acontecer diario y se manifiestan en todo el territorio (ver Anexo 1. Tablas de emergencias y población damnificada por departamento).

El riesgo ante estos peligros se ve exacerbado por la alta variabilidad climática derivada del cambio climático,⁷ que genera eventos extremos con mayor frecuencia. El Perú, después de Bangladesh y Honduras, es el tercer país más vulnerable del mundo ante el cambio climático.⁸ Estas modificaciones en las condiciones del clima provocan riesgos para el desarrollo sostenible,

6 Presidencia del Consejo de Ministros, Instituto Nacional de Defensa Civil, Centro Nacional para la Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres 2014. Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014-2021. Lima

7 CENEPRED-PMA 2015.

8 Tyndall Center - N. Brooks y N. Adger - 2003

como por ejemplo el aumento de la temperatura; cambios en las estaciones y olas de calor; periodos de frío y alteraciones en la cantidad, la intensidad y la estacionalidad de las precipitaciones y nebulosidad. En ese sentido, la probabilidad de incremento en la frecuencia y la intensidad de peligros climáticos en el Perú, como las nuevas versiones del Fenómeno El Niño, se manifestarán frecuentemente en inundaciones, sequías, heladas, movimiento de masas, friajes y granizadas y el retroceso de los glaciares. Esto último generaría también peligros de avalanchas (aludes y los desbordes de lagunas glaciares).⁹

Dada esta combinación de factores que demuestran que el nivel de riesgo ante desastres es muy alto, se requiere seguir mejorando la gestión de riesgos en el país, y apuntar a un desarrollo sostenible basado en la disminución de la vulnerabilidad y el incremento de la resiliencia de las comunidades, la sociedad y sus instituciones. Como parte de la gestión de riesgos, la preparación y respuesta a los desastres naturales son dos procesos que cobran mayor relevancia por cuanto enfrentan directamente los “shocks” y demandan mayores esfuerzos en corto tiempo para proteger a la población. Una mejor gestión de riesgos es fundamental para el desarrollo del país.





¿Cuánto daño causó El Niño Costero del 2017?

Entre enero y abril del 2017, más de 1.7 millones de personas fueron damnificadas o afectadas a nivel nacional con mayor impacto en las regiones de Piura, Lambayeque, La Libertad y Áncash (ver Tabla 1). Los daños a la infraestructura y viviendas tienen un valor estimado de USD 4,000 millones.¹⁰ Las personas que han perdido sus viviendas suman más de 283,000 a nivel nacional. Y un total de 12,000 personas hasta julio del 2017 vivían en albergues o alojados en sitios espontáneos, principalmente en la región de Piura.¹¹ La mayoría de estas familias damnificadas aún se encuentran en los mismos lugares donde colapsaron sus viviendas, alojados provisionalmente en condiciones de precariedad por falta de recursos económicos para reparar sus viviendas, así como para cubrir otras necesidades básicas.

10 BBVA Research al 18 de abril del 2017.

11 Informe elaborado por OCHA, con el apoyo de la Red Humanitaria Perú/ 17 de julio 2017/ http://www.redhum.org/uploads/documentos/pdf/Situacion_Humanitaria_El_Nino_Costero-jul_2017-20170721-MA-21109.pdf

Figura 2. Los datos más relevantes de la emergencia se señalan a continuación:

879 distritos declarados en emergencia, ubicados en **109** provincias y **14** regiones



41,886 hectáreas de cultivos perdidas y 93,190 hectáreas afectadas¹²



159 personas fallecidas, **18** desaparecidas y **467** heridos

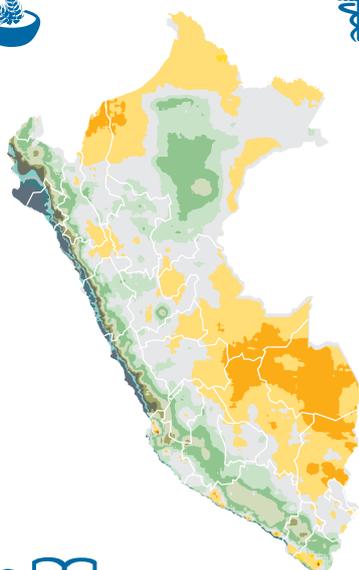


433 puentes destruidos



283,152 personas damnificadas y **1'432,867** afectados

45,525 kilómetros de carreteras afectadas y destruidas



3,222 locales escolares afectados



Fuente: Senamhi



29,821 viviendas colapsadas y **25,361** inhabitables

937 establecimientos de salud afectados y **61** colapsados/inhabitables

12 República del Perú, Memoria del Gobierno 1er año. 2016-2017. Pedro Pablo Kuczynski G. Pág. 328-329.

Tabla 1.¹³ Población afectada y daños por el Fenómeno El Niño Costero 2017 en las regiones más afectadas

	Población			Daños en viviendas		
	Damnificada	Afectada	Fallecidos	Colapsadas	Afectadas	Inhabitables
Total Nacional	283,152	1,432,867	159	29,821	347,633	25,361
Piura	93,039	336,063	18	6,447	76,853	7,925
La Libertad	72,368	378,910	24	11,004	104,099	5,954
Lambayeque	44,649	139,029	9	5,063	30,329	4,973

	Daños carreteras (Kms)		Daños a la agricultura (Ha)	
	Destruídas	Afectadas	Cultivo afectado	Cultivo perdido
Total Nacional	4,789	40,736	93,190	41,886
Piura	329	29,109	14,735	8,592
La Libertad	1,019	682	16,939	11,557
Lambayeque	98	123	3,998	2,453

	Instituciones Educativas			Establecimientos de Salud		
	Destruídas	Afectadas	Inhabitables	Afectados	Colapsado	Inhabitables
Total Nacional	99	2,915	208	937	27	34
Piura	7	760	39	212	2	1
La Libertad	24	434	22	157	3	
Lambayeque	7	272	26	85	7	4

Fuente: INDECI

¿Qué efectos tuvo el desastre?

La Cámara de Comercio de Lima estimó que más de 700 mil peruanos ocupados podrían ingresar a una situación de pobreza a causa del Fenómeno El Niño Costero. Este grupo está conformado por peruanos con un ingreso per cápita diario de entre USD\$ 4 y USD\$ 10, medidos bajo paridad de poder de compra (PPC). El número de trabajadores vulnerables se encuentran ocupados en las siguientes actividades: agropecuaria, pesca, manufactura y comercio. El 57% de esta población vulnerable se encuentra en Piura y La Libertad. Le siguen 22.2% en Lambayeque, 16.8% en Áncash y 3.3% en Tumbes.¹⁴

Los daños a la agricultura y la inseguridad alimentaria tuvieron como efecto que la desnutrición aguda se incrementara al 3.5% en menores de 5 años (versus 1.7% previo a la emergencia). En el sector agrícola, se perdieron varios miles de hectáreas de cultivos, sobre todo en las regiones de La Libertad (11,539 Ha.), Piura (8,218 Ha.), Ica (3,610 Ha.) y Tumbes (3,438 Ha.)¹⁵ que, según CONVEAGRO, el gremio de los agricultores podría haber afectado a cerca de 1.5 millones de personas que trabajan en la agricultura,¹⁶ mientras que el Ministerio de Agricultura habría identificado a aproximadamente 13,000 a quienes brindaría asistencia de emergencia.¹⁷ Según la Evaluación de Seguridad Alimentaria realizada en julio del 2017 por el PMA,¹⁸ la inseguridad alimentaria causada por las limitaciones en la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos en

13 INDECI. Resumen Ejecutivo - Temporada de Lluvias diciembre 2016 - junio 2017, actualizado al 28 de junio del 2017.

14 Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (IEDEP) de la Cámara de Comercio de Lima (CCL).

15 Presidencia de la República. Memoria de Gobierno 2017.

16 <http://larepublica.pe/economia/1028673-15-millones-de-agricultores-afectados-por-nino-costero-y-90-mil-hectareas-perdidas>

17 <http://andina.pe/agencia/noticia-bono-extraordinario-beneficia-a-13000-pequenos-agricultores-afectados-por-nino-costero-681404.aspx>

18 II Evaluación de la Seguridad Alimentaria en Emergencias del PMA. Julio del 2017.



la población afectada y damnificada llegó a afectar al 59% de la población durante marzo, cuando las inundaciones y huaicos presentaban su mayor afectación. El nivel de inseguridad alimentaria fue disminuyendo a la medida que la población era asistida por el Gobierno y los mercados de alimentos se restablecían, llegando a 11% en julio. Este nivel estaba sostenido por la ayuda alimentaria del Gobierno.

Debe destacarse que, en el periodo más crítico de la emergencia, los niños menores de 5 años enfrentaban situaciones de alto riesgo para su vida por inadecuada alimentación y estado de salud, que trajeron como efecto inmediato el incremento temporal de la desnutrición aguda, que comprometía su desarrollo integral futuro. Igualmente, las poblaciones afectadas más vulnerables —como niñas, niños, adolescentes y madres gestantes/lactantes—, además de ver afectada su seguridad alimentaria, mostraban afectación de tipo socioemocional que limitaba su capacidad para sobreponerse más rápidamente.

La educación fue seriamente comprometida por los daños causados en la infraestructura y la imposibilidad de brindar el servicio educativo oportunamente. Los daños a la infraestructura educativa en 2,144 establecimientos en 12 departamentos, de los cuales 160 fueron destruidos o inhabilitados,¹⁹ dejaron como consecuencia que más de 1.9 millones de estudiantes y docentes de los colegios, institutos y universidades afectados no pudieran acceder al servicio educativo debido a las condiciones de accesibilidad y seguridad de las infraestructuras. Esta situación determinó la postergación del inicio de sus labores escolares (por diferente duración, según las regiones) y la imposibilidad de acceder a los programas alimentarios escolares. A nivel de los hogares, los estudiantes damnificados sufrieron la pérdida de útiles, uniformes y materiales, lo que puso en riesgo su asistencia a los centros escolares.

19 Presidencia de la República. Memoria de Gobierno 2017.

Según estimaciones del Gobierno, el Producto Interno Bruto (PIB) se reduciría en 1.2 puntos en el 2017.²⁰

De acuerdo con el informe del INEI 2017, las actividades económicas afectadas en el primer trimestre se manifestaron en mayor medida principalmente en la zona norte y central del país con la interrupción de las principales carreteras, el desabastecimiento temporal de productos y las dificultades logísticas de transporte y comunicaciones. Ese resultado negativo de las regiones norteñas se ve reflejado en las caídas del PIB en Piura (-3.6%), Cajamarca (-2.9%), Áncash (-2.6%), La Libertad (-1.1) y Lambayeque (-0.2%). Por actividad económica, el sector más afectado fue el agropecuario con (-9.9%) y comercio con (-2.1%). El retroceso de la producción en el norte se expresa fundamentalmente en la caída de la producción del arroz (-57.3%), caña de azúcar (-21.5%), limón (-34.9%) y palta (-15.8%), y se calcula que este retroceso en la agricultura sería más fuerte que el impacto ocurrido con el Fenómeno de El Niño 1982-83.²¹

El Instituto de Estudios Económicos y Sociales (IES) de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) indicó que el 22% de la producción industrial se hace fuera de Lima en los 879 distritos declarados en emergencia por el Fenómeno El Niño Costero, por lo que estiman que el impacto climático habría sido negativo para el crecimiento de la manufactura nacional entre 0.6 y 0.9%; es decir, el sector podría crecer muy levemente.²² En ese mismo sentido, el Ministerio de la Producción estimó que alrededor de 14,000 empresas formales del sector manufactura habrían sido afectadas y que el 95.6% de ese total de empresas corresponden a microempresas, 3.7% a pequeñas empresas y 0.7% a medianas y grandes empresas. Esta situación tendrá un impacto directo en fuentes de trabajo en los siguientes meses. Un tema que se considera muy importante a tomar en cuenta es que entre el 77 y 82%²³ de los trabajadores en las plazas más afectadas no tienen un respaldo laboral ante el empleo, pues son informales.



20 MEF: Informe de actualización proyecciones macroeconómicas. Abril 2017.

21 Informe del INEI del I trimestre 2017/ https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/O2-informe-tecnico-n02_producto-bruto-interno-trimestral-2017i.pdf

22 Sociedad Nacional de Industrias - SIN/ revista No. 992. Abril del 2017.

23 Blueberries Consulting - Blueberries Chile - <http://www.blueberrieschile.cl/el-nino-costero-afecta-a-los-productores-agricolas-al-comercio-y-a-la-banca-en-peru/>

¿Qué factores mitigaron y cuáles agravaron los daños?

Entre los factores que disminuyeron el nivel de daño, la preparación ante el Fenómeno El Niño desarrollada durante 2015-2016 permitió reducir el nivel de peligrosidad de los ríos y contribuyó a que los gobiernos regionales y locales en el norte del Perú estuviesen más preparados. Según las instituciones científicas consultadas, se considera que, si bien es cierto que los impactos generados por El Niño Costero 2017 fueron severos, se estima que los daños hubieran sido tres o cuatro veces los actuales si el país no hubiera desarrollado los proyectos de mitigación de riesgos y los preparativos en el año 2015-16.

Durante el 2015, el Comité del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño - ENFEN pronosticó la presentación del Fenómeno El Niño de categorías “Fuerte” o “Extraordinario”. Esto implicó que el Gobierno destinara una partida especial y se instalara el Consejo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – CONAGERD/FEN como órgano de decisión política y coordinación estratégica para las intervenciones en las zonas declaradas en estado de emergencia ante el periodo de lluvias 2015–2016. Este CONAGERD/FEN estuvo lidera-

do por el Ministerio de Agricultura y Riego en el marco del Decreto de Urgencia No. 004–2015 y se elaboró el “Plan de Acciones Multisectoriales ante probable ocurrencia del Fenómeno El Niño y Temporada de Lluvias 2015-2016”, que articuló los esfuerzos multisectoriales. Aunque el INDECI ya contaba con un Centro de Operaciones de Emergencia Nacional – COEN, en el marco del CONAGERD/FEN se implementó el COEN/FEN en las oficinas del Ministerio de Agricultura y Riego, dotado de modernos instrumentos. El resultado fue el desarrollo de un gran número de acciones para la reducción del riesgo, tales como limpieza de cauces, reforzamientos de estructuras hídricas y sensibilización, y acciones de preparación, como el repositionamiento de stocks regionales de ayuda humanitaria y capacitación a nivel regional y local. Este conjunto de acciones implicó que los gobiernos regionales y locales de la zona norte estuvieran más alertas e implementen una serie de mejoras de cara a posibles emergencias.

Sin embargo, hay varios factores que agravaron los efectos de El Niño Costero. Se trata de un fenómeno nuevo y se presentó de manera imprevista y con un avance rápido.

Entre noviembre del 2016 y enero del 2017, el Gobierno estaba evaluando la situación de posibles sequías y

Figura 3. El desastre: ¿Qué factores mitigaron y cuáles agravaron los daños?

- +** **La preparación ante el Fenómeno El Niño desarrollada durante 2015 -2016** permitió reducir el nivel de peligrosidad de los ríos y contribuyó a que los gobiernos regionales y locales en el norte del Perú estuviesen más preparados.
- **El Niño Costero es un fenómeno nuevo** y se presentó de manera imprevista y con un avance rápido.
- **Las emergencias se agravaron con peligros a la salud pública** causados por enfermedades transmisibles como el dengue y la chikungunya.
- **La población vulnerable en las regiones afectadas había aumentado** por el crecimiento de la población en zonas expuestas a peligros.
- **El Estado lleva a cabo una tenue preparación ante desastres multirriesgos**, que tiene diferentes niveles de implementación y uso en el territorio, y en general es poco implementada.
- **La respuesta del Estado ante emergencias está basada en las acciones que pueden desarrollar los gobiernos locales, regionales y sectores de Gobierno Central**, que tienen capacidades bajas o muy bajas.
- **Las condiciones de accesibilidad vial a las zonas afectadas fueron colapsadas** como consecuencia de las emergencias, lo que determinó una paralización del libre tránsito de personas y bienes.

declaraba en emergencia varias regiones del país por la inminencia de déficit hídrico. En pocas semanas, un conjunto de eventos climatológicos de comportamiento no registrado en la historia del Perú configuró una situación totalmente inversa a la del déficit hídrico, con una alta frecuencia e intensidad de lluvias que provocaron inundaciones, desbordes de ríos y huacos en casi todo el país, pero con mayor impacto en Piura, Lambayeque y La Libertad. La rápida evolución del Fenómeno El Niño Costero 2017 no permitió a las instituciones técnicas y científicas dar una alerta sobre la ocurrencia del evento, por lo que no hubo posibilidad de que el Gobierno Nacional pudiera poner en marcha acciones de preparación específicas y tampoco permitió realizar acciones de mitigación y reducción de riesgos en las zonas que iban a ser potencialmente afectadas.

El fenómeno se configuró desde finales de enero del 2017 por el incremento abrupto de la temperatura superficial del mar y la acumulación de masas de humedad provenientes del norte y oriente que atravesaron los Andes hacia el occidente aprovechando la debilitación del sistema del anticiclón del Pacífico sur. Según el IMARPE,²⁴ este fenómeno se basa en el concepto original de El Niño y se define como presencia de temperatura superficial del mar por encima del promedio en

forma persistente durante varios meses en la región del Océano Pacífico adyacente a la costa del norte del Perú y de Ecuador, principalmente. Según informaciones del Comité Multisectorial Encargado del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (ENFEN), se tenía previsto que se extendiera hasta mediados del mes de abril con magnitud moderada, exacerbando la intensidad de las lluvias en la zona costera.

Las emergencias por el Fenómeno El Niño Costero 2017 se agravaron con peligros a la salud pública causados por enfermedades transmisibles.

El Niño Costero ha traído consigo la aparición de enfermedades como producto de las lluvias, principalmente dengue, chikunguña, zika y leptospirosis. Existe una transmisión importante de casos de dengue, principalmente en las regiones de Piura, Ica, La Libertad y Lambayeque. Según el MINSA, se reportaron en todo el Perú 64,777 casos de dengue (hasta la semana epidemiológica 24-2017), lo que es un incremento de tres veces respecto al mismo periodo del 2016. El 63.9% de los casos de dengue a nivel nacional se concentraron en Piura. En este mismo periodo se han notificado 56 fallecidos por dengue confirmados; solo en Piura se reportaron 37 fallecidos (66.1 %).²⁵ La tendencia de ca-



24 Instituto del Mar de Perú.

25 Boletín Epidemiológico del Perú SE 24-2017 (del 11 al 17 de junio).



Los casos de chikunguña ha sido ascendente: principalmente en los departamentos de Piura y Tumbes, donde se ha concentrado el 90.5% de los casos. Existe un alto riesgo de diseminación de la enfermedad desde la costa norte del país a los demás departamentos, ya que es el mismo vector del dengue y zika el que transmite la fiebre chikunguña. Esta situación demandó medidas de emergencia por parte del sector salud y solo fue controlado con la entrada de una estación climática más fría que disminuyó la presencia del mosquito trasmisor de estas enfermedades.

La población vulnerable en las regiones afectadas había aumentado por el crecimiento de la población en zonas expuestas a peligros.

Estudios de vulnerabilidad realizados por el CENEPRED y el PMA en el 2015²⁶ señalan que en el Perú cerca de 7.1 millones de personas (23% de la población) vive en distritos con alta o muy alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria causada por desastres originados por fenómenos naturales.

Según el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD, la población vulnerable en el Perú se estima en 18.6 millones de personas al 2016 y pro-

yectado al 2021 estas podrían alcanzar los 21 millones de personas. Esto se debe a que el crecimiento de la población vulnerable ante los peligros (+1.55% anual) está dándose en mayor medida que el crecimiento poblacional a nivel nacional (+1.44% anual).

Según datos del INEI, los departamentos del norte del Perú, como Piura, Lambayeque y La Libertad, han tenido entre 2010 y 2015 incrementos significativos de población total en 240,362 habitantes. Esto se debe al crecimiento natural, pero también estuvo fuertemente determinado por las migraciones internas, tanto de la sierra y selva a la costa como la migración del ámbito rural al urbano. El crecimiento poblacional anual entre estos departamentos es diferente dependiendo del nivel de crecimiento económico y oferta de empleo: en Piura es del 0.83% (15,022 personas/año), en Lambayeque 0.86% (10,608 personas/año) y en La Libertad 1.25% (22,593 personas/año).

Piura, Lambayeque y La Libertad son departamentos que se caracterizan por una gran actividad de producción agrícola, pecuaria y de exportación, y se han visto potenciados por los proyectos de irrigación impulsados por el Estado en los últimos años. Según la OIM:²⁷ “Los migrantes internos han desbordado muchos espacios

²⁶ Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria ante la recurrencia de fenómenos de origen natural 2015.

²⁷ Organización Internacional para las Migraciones-OIM. “Las migraciones Internas en el Perú”. 2014.

geográficos dirigiéndose a otros de reciente crecimiento económico, como se viene registrando en las cifras de las migraciones internas. Hacia el norte del país, las regiones de La Libertad, Lambayeque y Piura marcan la pauta del crecimiento económico regional". En Lambayeque, la fuerza laboral de migrantes representa el 26% de la PEA ocupada; en La Libertad, el 18.6% y en Piura, el 6%, lo que explica el movimiento migratorio hacia la costa principalmente en busca de desarrollo económico. Este crecimiento poblacional y el movimiento migratorio han propiciado el asentamiento de la población más desfavorecida en los cinturones de las grandes ciudades de la costa en áreas expuestas ante peligros, en viviendas de condición precaria y sin acceso a servicios básicos de calidad, como agua, desagüe y energía. Esto se debe a que el crecimiento de la población urbana no ha estado acompañado por una oferta suficiente de viviendas, de infraestructura urbana y de servicios básicos y sociales. Este aspecto ha aumentado la vulnerabilidad de la población ante fenómenos de origen natural.

El Estado lleva a cabo una preparación ante desastres multirriesgos, que tiene diferentes niveles de implementación y uso en el territorio, y en general es poco implementada.

La Ley No. 29664 del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres SINAGERD (art. 39) y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2013-2021 establecen las líneas estratégicas, objetivos, acciones para los procesos de la gestión de riesgos. Entre estos procesos se encuentra el de preparación ante emergencias. También señalan que las entidades públicas en todos los niveles de gobierno en el marco del proceso de preparación deben formular e implementar sus planes de contingencia y estos, además, deben ser de carácter multisectorial (RS 160-2015 PCM).

Este modelo de preparación basada en planes de contingencia y multisectoriales resultó insuficiente debido a una serie de factores: i) la implementación desigual en los niveles regional y local, la poca vinculación con los análisis de riesgos territoriales que a menudo no están disponibles y la rápida evolución de las emergencias, por ejemplo, las producidas por el Fenómeno El Niño Costero; ii) estos planes demandan de una asignación de recursos en el nivel de gobierno correspondiente para su implementación, y fue muy baja (menos del 1% de su presupuesto anual destinado asistencia en situaciones de emergencias y desastres);²⁸ y iii) la





débil vinculación de estos planes de contingencia con la población, sociedad civil, sobre todo a nivel local, ya que la población tiene un bajo conocimiento del perfil de riesgo y los planes de contingencia.

La respuesta del Estado ante emergencias está basada en las acciones que pueden desarrollar los gobiernos locales, regionales y sectores de Gobierno Central, que tienen capacidades bajas o muy bajas.

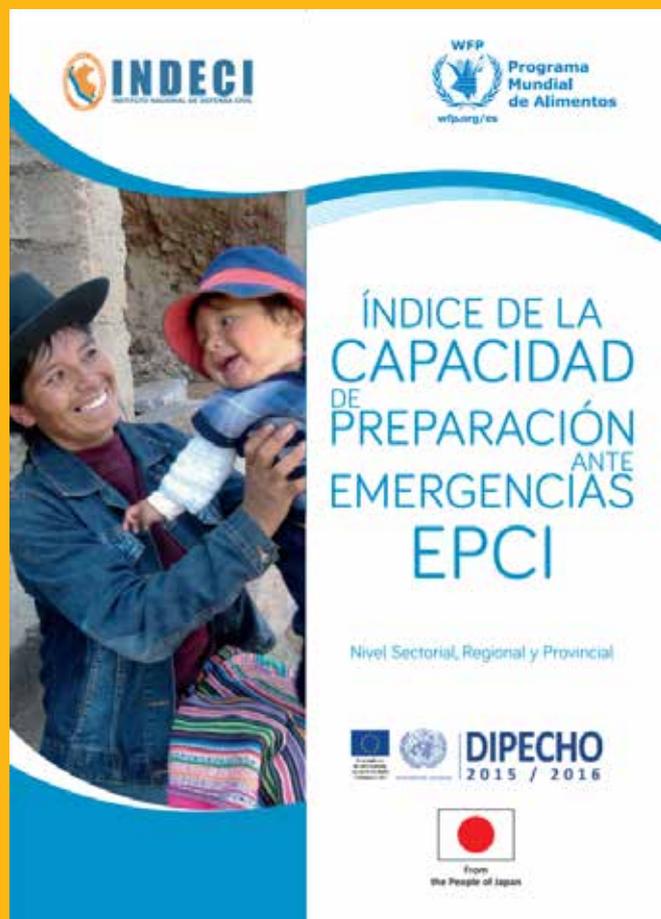
En 2016, el INDECI y el PMA realizaron un estudio conjunto sobre la capacidad de preparación ante emergencias de los diferentes niveles de gobierno en Perú, a través de la medición del indicador de capacidad de preparación antes emergencias, conocido como EPCI²⁹ por sus siglas en inglés. Este estudio se consideró como una línea de base del nivel de preparación ante emergencias o desastres en los tres niveles de gobierno y clasifica los niveles de capacidad en “Muy Alta”, “Alta”, “Baja” y “Muy Baja” (ver Recuadro 1. Índice de Capacidades de Preparación y Respuesta a Emergencias – EPCI 2016). Los resultados mostraron que en los tres niveles de gobierno analizados el nivel central (específicamente, los ministerios) y regional tienen baja capacidad y el nivel provincial tiene muy baja capacidad. Los factores

que más influyen en estas calificaciones son planeamiento, organización, recursos humanos, recursos financieros, logística y comunicaciones.

Las condiciones de accesibilidad vial a las zonas afectadas fueron colapsadas como consecuencia de las emergencias, lo que determinó una paralización del libre tránsito de personas y bienes. La emergencia causó muchos daños en infraestructuras básicas, como carreteras y puentes, limitó el tráfico de bienes y personas entre norte y sur. Este aspecto es muy importante por cuanto estas dificultades logísticas son típicas de los eventos por el Fenómeno El Niño, son determinantes en vista de que demandan de mayores capacidades logísticas a las que se tuvieron que enfrentar los principales actores, que tuvieron que movilizar a personas y bienes de ayuda humanitaria por aire o mar, lo que incrementó los costos y los tiempos de reacción ante la emergencia.

29 <http://www.epciperu.com/>

Recuadro 1. Índice de capacidades de preparación y respuesta a emergencias – EPCI 2016



El Perú es uno de los países con mayor riesgo ante desastres en la región debido a la recurrencia y severidad de los peligros, así como al incremento de la vulnerabilidad ocasionada por el crecimiento poblacional acelerado. Esta situación es un reto para el desarrollo del país y hace evidente la necesidad de una eficaz gestión del riesgo de desastres que depende de las capacidades del Estado a nivel nacional, regional y local.

Ante esa realidad, el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI consideró pertinente hacer una evaluación de las capacidades de preparación ante emergencias del Gobierno a nivel nacional, regional y local. En el 2015, con apoyo del Programa Mundial de Alimentos-PMA de las Naciones Unidas, se aplicó una metodología a través de un índice denominado EPCI (por sus siglas en inglés, Emergency Preparedness Capacity Index) para evaluar las actividades y/o acciones que vienen implementado las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD con relación a la preparación para la respuesta y rehabilitación. En el 2016, se volvió a medir este índice y sus resultados sirvieron para informar a las autoridades y facilitar la toma de decisión sobre políticas, programas y proyectos que permitan una mejor preparación de instituciones públicas y privadas para enfrentar los peligros.

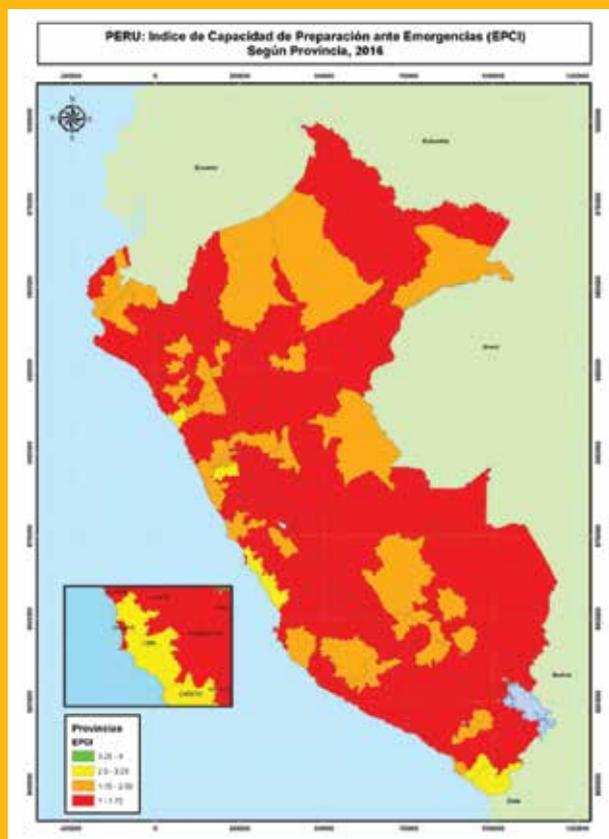
¿Qué es el EPCI y cómo se mide?

El EPCI es un índice que permite conocer el nivel de preparación que han logrado las entidades públicas de los tres niveles de gobierno para enfrentar con éxito las emergencias o desastres. Se determina evaluando seis categorías de capacidades: planeamiento, organización, recursos humanos, recursos financieros, logística y comunicaciones.

Actualmente, el EPCI representa el primer índice en gestión de riesgo a desastres elaborado por una entidad nacional, con apoyo del PMA. De acuerdo a la metodología empleada, el EPCI se mide en un rango de 1 a 4, siendo 1 Muy bajo y 4 Alto. La medición del EPCI 2016 implicó recolectar información primaria a nivel de 17 ministerios, 25 regiones y 196 provincias, y también información secundaria, que luego pasó al procesamiento y análisis para la obtención de los resultados. Es necesario precisar que estas categorías de capacidades brindan información sobre acciones relacionadas a la preparación para la respuesta ante emergencias con ayuda humanitaria.

¿Cuáles son los principales hallazgos?

- A nivel central, la mitad de los ministerios tiene un nivel de capacidad “Medio”, la otra mitad tienen nivel “Bajo” y “Muy bajo”. Es decir, no hay en este momento en el Perú un Ministerio que esté adecuadamente preparado para responder a desastres.
- A nivel subnacional, las capacidades van disminuyendo conforme va bajando el nivel territorial, es decir, los gobiernos provinciales son los que presentan menor capacidad. Esto es especialmente preocupante considerando que el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres - SINAGERD depende de la capacidad de los gobiernos locales que constituyen la primera línea para la respuesta.
- Los gobiernos de las regiones más afectadas por el Fenómeno El Niño Costero del 2017 (Piura, Lambayeque y La Libertad) están entre los que tienen mayores capacidades, en comparación con las otras regiones (aunque esto es relativo, ya que las primeras regiones están en la categoría de “Bajo” mientras que las segundas en “Muy bajo”).
- Entre el 2015 y 2016, un total de 23 gobiernos regionales mejoraron o conservaron sus capacidades; solo Arequipa y San Martín retrocedieron. Los gobiernos provinciales no han mostrado variaciones significativas en sus capacidades; el promedio de capacidades fue “Muy bajo”.
- El nivel de capacidad no está relacionado con el nivel de pobreza regional y provincial.
- El hecho de que los gobiernos provinciales y regionales tengan limitadas capacidades significa que dependen significativamente del Gobierno Central para actuar frente a las emergencias.
- El marco legal de la Gestión del Riesgo de Desastres-GRD en el Perú tiene un enfoque integral y descentralizado, y tiene el objetivo, entre otros, de establecer un alto nivel de gestión y coordinación a través de la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros.





¿Cómo estaba configurado el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres?

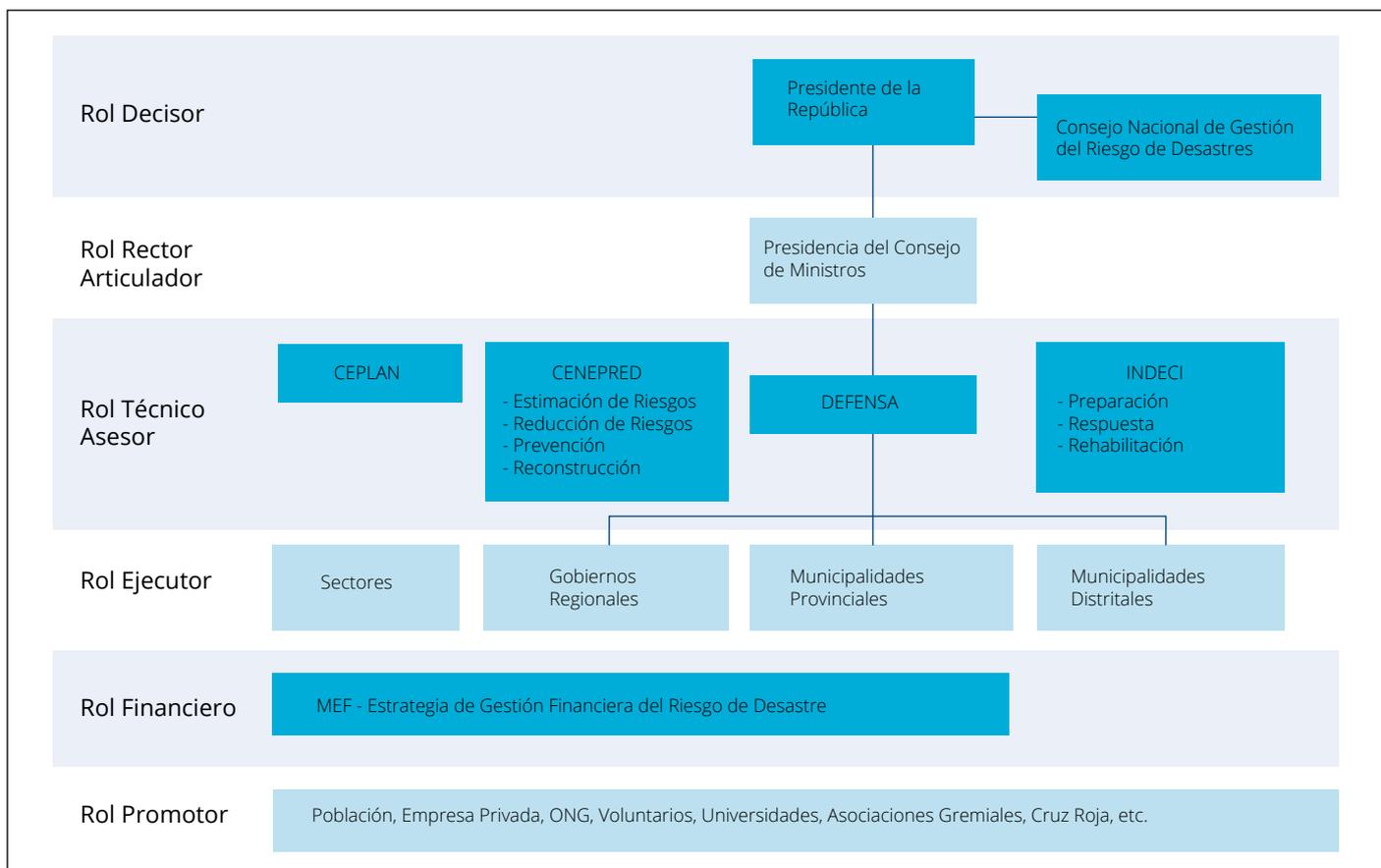
El marco legal de la Gestión del Riesgo de Desastres-GRD en el Perú tiene un enfoque integral y descentralizado, y tiene el objetivo, entre otros, de establecer un alto nivel de gestión y coordinación a través de la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros.³⁰

La Ley del SINAGERD se constituye en un cambio significativo en el marco normativo nacional que lo precedió (Ley No. 19338 del Sistema Nacional de Defensa Civil). Operó un cambio desde el enfoque de atención y respuesta a emergencias al enfoque de gestión del riesgo de desastres. Este nuevo enfoque mejora la gestión de riesgos en el Perú porque brinda un conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante estas situaciones, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente.

30 Plan Operativo del Distrito de Carabayllo/ Linda Zilbert-Wilfredo Samanamú.

La composición del SINAGERD es la siguiente:

Figura 4. Composición del SINAGERD³¹



La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es el ente rector del SINAGERD y, como tal, tiene como atribución velar por el cumplimiento de las políticas e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - CONAGERD. Es el órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica, para la funcionalidad de los procesos de la gestión del riesgo de desastres en el país.

Está integrado por:

- El Presidente de la República, quien lo preside
- La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la Secretaría Técnica
- El Ministro de Economía y Finanzas
- El Ministro de Defensa
- El Ministro de Salud
- El Ministro de Educación
- El Ministro del Interior
- El Ministro del Ambiente
- El Ministro de Agricultura

31 El Estado del Arte de la Gestión de Riesgo en el País: http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/estado_del_arte-linda_zilber.pdf

- El Ministro de Transportes y Comunicaciones
 - El Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento
 - Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (*)
- (*) Inciso incorporado por el Artículo Único de la Ley No. 29930, publicada el 9 de noviembre del 2012.

El Presidente de la República puede convocar a otros ministros u otras entidades públicas, privadas, especialistas nacionales o internacionales cuando la necesidad lo requiera.

El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED. Es un organismo público ejecutor, adscrito al Ministerio de Defensa, y es el responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como de la reconstrucción.

El Instituto Nacional de Defensa Civil - (INDECI). Es un organismo público ejecutor, adscrito al Ministerio de Defensa, responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

Los gobiernos regionales y gobiernos locales. Los gobiernos regionales y gobiernos locales, como integrantes del SINAGERD, formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la gestión del riesgo de desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Coordina con el ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a fin de incorporar la gestión del riesgo de desastres en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Tiene entre sus funciones promover el fortalecimiento de capacidades para el planeamiento estratégico mediante la cooperación y acuerdo entre los sectores público y privado en el proceso de formulación de los planes estratégicos nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como en la ejecución de los programas y proyectos priorizados en esos ámbitos, considerando las políticas en gestión del riesgo de desastres.

Las entidades públicas constituyen grupos de trabajo para la gestión del riesgo de desastres. Estos grupos están integrados por personal funcionario de los niveles directivos superiores y presididos por la máxima autori-





dad ejecutiva de la entidad. Esta función es indelegable. Incorporan en sus procesos de desarrollo la gestión del riesgo de desastres, considerando lo establecido en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los planes nacionales respectivos.

¿Qué ajustes debió hacer el Gobierno para enfrentar el desastre?

Una vez desencadenados los eventos de emergencias por el Fenómeno El Niño Costero, una serie de decretos fueron emitidos por el Gobierno para dar las facilidades para la atención inmediata a las diversas necesidades de la población provocadas por la emergencia.

La emergencia desencadenada por el Fenómeno El Niño Costero 2017 fue manifestándose de manera creciente desde enero en diferentes departamentos del país para luego, durante marzo, presentarse simultáneamente y de manera más concentrada en los departamentos de la costa centro y norte. Estas emergencias sobrepasaron la capacidad del SINAGERD de reaccionar a nivel local y regional para dar atención a las necesidades. La configuración del SINAGERD se mostraba inapropiada por la limitada capacidad de los gobiernos regionales y locales para reaccionar de manera rápida en tantos

puntos afectados en el territorio, con variadas necesidades y diferentes escalas de población afectada. Así como está configurado, el SINAGERD se vio colapsado en el nivel local y la emergencia debió elevar su nivel y apelar a la acción de las entidades nacionales.

Una vez intensificadas las emergencias en el territorio, el Gobierno —a través del Ministerio de Defensa— buscó liderar y articular la respuesta de emergencia y se apoyó en los ministros de diferentes carteras encargándoles dar soporte a los gobiernos regionales afectados en nueve regiones, estableciendo de esta forma una intervención paralela no prevista en dispositivos legales. Esta participación generó diferentes reacciones, algunas de confusión sobre la cadena de mando y otras de paulatina integración de intervenciones.

Durante esta primera etapa de acción del Gobierno Nacional, el MINDEF y las entidades adscritas también se pusieron en actividad. Así, INDECI participaba activamente en el manejo de la información y facilitaba la toma de decisiones, mientras que las Fuerzas Armadas desplegadas en el territorio se ponían al servicio de los gobiernos regionales y ministerios asignados en cada departamento para atender a la población.

Los Decretos Supremos presentados a continuación se pueden clasificar en dos tipos asociados a su contenido:

los decretos supremos de declaratoria de emergencia y decretos supremos que activan procedimientos específicos para la respuesta operativa de la emergencia.

En relación a los departamentos declarados en estado de emergencia, fueron emitidos para establecer una situación de excepción que permitieran flexibilizar los procesos administrativos y el manejo presupuestario de los sectores, gobiernos regionales y locales para que puedan atender necesidades urgentes. El primer departamento declarado en emergencia fue Ica³² (25 de enero), seguido de Lima³³ (29 de enero), Tumbes, Piura y Lambayeque³⁴ (4 de febrero) y finalmente Áncash, Cajamarca y La Libertad³⁵ (11 de febrero). Posteriormente, debido al elevado impacto de la emergencia se declaró estado de emergencia nacional en el departamento de Piura por desastre de gran magnitud³⁶ (30 de marzo), lo que activó los mecanismos de coordinación a nivel nacional determinando que fuera el Gobierno Nacional quien asumiera el comando de la respuesta ante la emergencia en Piura.

A estas declaratorias de emergencia, se suman las declaratorias de emergencia sanitaria en Lambayeque, Piura y Tumbes³⁷ (7 de febrero) y de Áncash, Ica, Cajamarca y La Libertad (13 de febrero) y las correspondientes ampliaciones^{38 39 40 41 42 43 44 45 46}.

Los Decretos Supremos para nuevos procedimientos durante la emergencia⁴⁷ debieron ser ajustados ante evidentes vacíos y debilidades por parte de las entidades responsables de atender la respuesta en general y aspectos específicos.

El Gobierno tuvo que:

- Autorizar créditos suplementarios en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017 a favor de las municipalidades declaradas en emergencia ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados. Se otorgaron S/. 100,000 para cada municipio afectado por las emergencias (8 de febrero). Se identificó que los municipios tenían dificultades en cuanto a liquidez financiera, lo que les impedía dar la respuesta básica.

Recuadro 2. Decretos supremos para procedimientos de emergencia

- Autorizar créditos suplementarios en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017 a favor de las municipalidades declaradas en emergencia (8 de febrero).
- Aprobar medidas para fortalecer la planificación y operatividad del SINAGERD (16 de febrero).
- Establecer disposiciones para la conducción y la participación multisectorial de entidades del Estado en la gestión del riesgo de desastres para la atención de emergencias ante lluvias y peligros asociados durante el 2017. (25 de febrero) (21 de marzo).
- Autorizar la transferencia de partidas en el presupuesto del sector público a favor de los gobiernos regionales para financiar las actividades de emergencia (22 de marzo).
- Autorizar crédito suplementario en el presupuesto 2017 a favor de diversos gobiernos locales (19 y 26 de abril).
- Aprobar la estrategia multisectorial para el apoyo del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales a cargo de la administración de albergues o refugios temporales (20 abril).
- Establecer disposiciones para la participación de los comedores populares en la asistencia alimentaria temporal y gratuita a las personas damnificadas por las emergencias (11 de mayo).
- Establecer medidas extraordinarias para la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad “Bono Una Sola Fuerza” (28 de julio).

32 DS 005-2017-PCM
33 DS 007-2017-PCM
34 DS 011-2017-PCM
35 DS 014-2017-PCM

36 DS 035-2017-PCM
37 DS 004-2017-SA
38 DS 005-2017-SA
39 DS 034-2017-PCM

40 DS 040-2017-PCM
41 DS 013-2017-SA
42 DS 052-2017-PCM
43 DS 055-2017-PCM

44 DS 054-2017-PCM
45 DS 070-2017-PCM
46 DS 072-2017-PCM
47 DS 017-2017-PCM



- Aprobar medidas para fortalecer la planificación y operatividad del SINAGERD,⁴⁸ mediante la adscripción y transferencia de funciones al MINDEF, a través de la transferencia de las funciones de la rectoría de la PCM al INDECI, que reporta al MINDEF, y la adscripción del CENEPRED al MINDEF. Asimismo, las funciones de inspecciones técnicas de seguridad de las edificaciones fueron asumidas por el MVCS (16 de febrero). El Gobierno Central buscó ordenar el manejo de las emergencias con la participación del MINDEF como sector encargado del liderazgo, comando y coordinación de las operaciones con las entidades adscritas al sector y articulándose con otros ministerios.
- Establecer disposiciones para la conducción y la participación multisectorial de entidades del Estado en la gestión del riesgo de desastres para la atención de emergencias ante lluvias y peligros asociados durante el 2017. Entre estas, establecer al COEN-MINDEF como la plataforma de coordinación de las emergencias y al Ministerio de Defensa para liderar y conducir la gestión de riesgo de desastres multisectorial, en tanto que en el proceso de respuesta el MINDEF a través del INDECI organiza y conduce la respuesta a emergencias en coordinación con gobiernos regionales y locales⁴⁹ (25 de febrero). Este Decreto Supremo fue seguido de una Resolución Ministerial⁵⁰ (21 de marzo) por la que se nombró un Coordinador Ejecutivo de la Unidad Funcional COEN-MINDEF y se estableció que reporte permanentemente al Ministro de Defensa sobre el desempeño de la misma.
- Autorizar la transferencia de partidas en el presupuesto del sector público a favor de los gobiernos regionales para financiar las actividades de emergencia ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados, en las instituciones educativas ubicadas en las zonas declaradas en Estado de Emergencia⁵¹ (22 de marzo).
- Autorizar crédito suplementario en el presupuesto 2017 a favor de diversos gobiernos locales⁵² declarados en emergencia para la ejecución de medidas y acciones de excepción inmediata y necesaria de respuesta y rehabilitación (19 de abril) y que luego es ampliado también para brindar asistencia alimentaria⁵³ (26 de abril).
- Aprobar la estrategia multisectorial para el apoyo del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales a cargo de la administración

48 DS 018-2017-PCM
 49 DS 021-2017-PCM
 50 RM 313-2017-DE/SG

51 DS 059-2017-EF
 52 DS 105-2017-EF
 53 DS 110-2017-PCM

de albergues o refugios temporales para personas damnificadas por las emergencias.⁵⁴ A través de esta estrategia se establece que el MIDIS va a liderar la implementación de la estrategia, y como disposición transitoria el MINDEF continuará coordinando la implementación de los albergues y refugios temporales con más de 1,000 personas damnificadas (20 abril). Esta disposición transitoria, inicialmente de 15 días, se amplió a 45 días más a partir de un decreto supremo adicional el 4 de mayo de 2017.⁵⁵

- Establecer disposiciones para la participación de los comedores populares en la asistencia alimentaria temporal y gratuita a las personas damnificadas por las emergencias.⁵⁶ La asistencia alimentaria gratuita a la población damnificada se brindó por 60 días (11 de mayo). Este decreto se vio suplementado a través de la aprobación de Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para los gobiernos locales para la asistencia alimentaria de la población afectada.
- Establecer medidas extraordinarias para la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad a través de la entrega de una subvención extraordinaria para usuarios del Programa Juntos y Pensión

65 denominada “Bono Una Sola Fuerza”.⁵⁷ Autoriza, de forma excepcional y por única vez, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) a otorgar una subvención extraordinaria a favor de los usuarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos y del Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65, ubicados en los distritos declarados en estado de emergencia como consecuencia de las intensas lluvias y peligros asociados y se fija en el monto.

¿Quiénes intervinieron?

Entre los grandes grupos de actores en la emergencia se pueden apreciar claramente al Gobierno Nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales, sector privado, sociedad civil, colaboradores internacionales y población solidaria. A continuación, se señalan los roles de cada uno.

Gobierno Nacional

Su principal propósito fue salvar vidas y evacuar a la población en condición de riesgo, además de atender las necesidades mínimas de las personas damnificadas y afectadas, brindando las condiciones básicas para la



54 DS 047-2017-PCM

55 DS 049-2017-PCM

56 DS 009-2017-MIDIS

57 DU 009-2017

58 Informe del Premier Fernando Zavala en el Congreso /<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Reconstrucci%C3%B3n-Con-Cambios.pdf>

posterior fase de rehabilitación, con un enfoque de prevención.⁵⁸ El primer paso en la respuesta fue el establecimiento del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional-COEN instalado en el MINDEF, según lo decretado por el Presidente de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros. Desde el COEN MINDEF, bajo el liderazgo del Ministerio de Defensa, se manejó la información de los daños y necesidades a nivel nacional y mientras duró la emergencia. Allí se congregaron los expertos de las instituciones científicas y de las instituciones de gestión de riesgos. De esta manera, se facilitó la coordinación del Consejo Nacional de Gestión de Riesgos, la Comisión Multisectorial y se permitió la toma de decisiones, se brindó información a todo el país diariamente a través de los medios de comunicación y canalizó los recursos para apoyar a los gobiernos regionales y gobiernos locales y facilitar la acción de los nueve ministros de Estado desplegados para apoyar en la atención de la población. Así, Piura fue asistida por el INDECI con apoyo del Ministerio de Educación; Lambayeque, por el Gobierno Regional de Lambayeque y el apoyo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; La Libertad, por el Gobierno Regional de La Libertad y el apoyo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. A nivel de todas las regiones afectadas, el INDECI desempeñó su papel de asistencia y apoyo a los gobiernos regionales y locales; solo en Piura —dado el nivel de emergencia declarado de carácter nacional (nivel V)— estuvo a directamente encargado de la respuesta. Para responder de forma inmediata, el Gobierno Nacional también desplegó 11,000 efectivos de la Policía

Nacional, 1,192 efectivos del Cuerpo General de Bomberos, se crearon puentes aéreos con cinco rutas principales y más de 80 rutas alternas (helicópteros y aeronaves medianas), se utilizaron 2,264 horas de vuelo de aeronaves y 33,000 personas fueron trasladadas.

Como resultado de las coordinaciones realizadas a nivel del Consejo de Ministros, el Gobierno Nacional emitió una serie de medidas destinadas a habilitar recursos financieros a través de diferentes fuentes, lo que permitió a los gobiernos regionales y locales hacer efectiva su respuesta en la medida de las necesidades de la población damnificada y afectada. El Gobierno habilitó cerca de USD\$ 3,135 millones para la respuesta y la rehabilitación, de acuerdo a cifras del MEF. Las principales medidas financieras tomadas se resumen en la tabla siguiente.

Además, el Gobierno Nacional movilizó a las Fuerzas Armadas, los sectores y las instituciones del Estado bajo el slogan “#UnaSolaFuerza” con la finalidad de brindar asistencia humanitaria y poner en marcha un operativo que se resume a continuación:

- Rescate y evacuación: se rescataron 9,000 personas y se evacuaron 34,000.
- Ayuda humanitaria: traslado de más de 6,500 toneladas.
- Motobombas e hidrojets: 284 motobombas y 18 hidrojets operando todos los días.
- Albergues: 157 instalados con estándares mínimos de atención.
- Salud: instalación de tres hospitales de campaña, 360

Tabla 2. Partidas económicas destinadas a la respuesta

Objetivo	Instrumento legal	Monto estimado
i) Plan de Estímulo Fiscal destinado a la reactivación económica y la atención en respuesta inmediata de la emergencia	Decreto de Urgencia DU-004	USD\$ 1,641 millones (S/. 5,500 millones)
ii) Medidas extraordinarias para la reactivación productiva	Decreto de Urgencia DU-007	USD\$ 55 millones (S/. 186 millones)
iii) Implementación del Bono Humanitario Extraordinario “Una Sola Fuerza”	Decreto de Urgencia DU 009	USD\$ 36 millones (S/. 121 millones)
iv) Plan de Continuidad de Inversiones	Decreto Supremo DS-008 y 009	USD\$ 1,194 millones (S/. 4,000 millones)
v) Medidas de alivio financiero a través de COFIDE		USD 209 millones (S/. 700 millones)

Fuente: *Emergencia, Rehabilitación y Reconstrucción – MEF, 12 de abril del 2017.*

consultorios de campaña y 17 puestos médicos de avanzada y el desplazamiento de 200 profesionales de salud a las zonas de emergencia.

- Fumigaciones: 680,000 en viviendas.
- Educación: asignación de 492 aulas prefabricadas y entrega de 3,700 kits escolares.
- Agua: abastecimiento de agua para 350,000 personas mediante 109 camiones cisterna y actividades para la reparación de sistemas de agua y alcantarillado.
- Vías: desbloqueo y habilitación de principales vías e instalación de 11 puentes modulares en la red vial nacional.

Sector privado

En cuanto a las acciones desplegadas por el sector privado, se señalan las siguientes:

- 160 empresas privadas realizaron donaciones por 800 TM de alimentos y 2,500 TM de agua.
- Sociedad Nacional de Pesquería: puente marítimo entre El Callao y el norte, y donación de 500,000 latas de conservas.
- Sociedad Nacional de Industrias: donaciones que permitieron completar el BAP Tacna y otras embarcaciones.
- Empresas embotelladoras: donaciones de agua embotellada por más de 2.5 millones de litros.

Sociedad civil

Estuvo organizada a través de la Red Humanitaria Nacional. Se llevó a cabo una Evaluación de Necesidades (MIRA), se formuló un Plan Humanitario y se lanzó un “Flash Appeal” por aproximadamente USD 38 millones, y meses después se confirmó la movilización de aproximadamente el 60% de dichos fondos mediante diferentes proyectos. Las instituciones de la sociedad civil desplegaron las acciones siguientes en los tres departamentos más afectados por el Fenómeno El Niño Costero.

Población solidaria

La población solidaria canalizó más de 4,500 TM de ayuda, con más de 1,400 voluntarios de universidades, colegios profesionales y ciudadanos, quienes se plegaron al contingente de respuesta. Una de las características de la respuesta de esta emergencia ha sido la enorme participación de la ciudadanía y del sector privado, quienes realizaban campañas de solidaridad en favor de las poblaciones afectadas.

Tabla 3. Intervenciones de la sociedad civil en la respuesta

SECTORES	PIURA		LA LIBERTAD		LAMBAYEQUE	
	Personas alcanzadas	Actividades	Personas alcanzadas	Actividades	Personas alcanzadas	Actividades
Seguridad alimentaria y nutrición	154,347	79	65,007	33	34,750	125
Salud	264,447	50	20,342	7	7,500	2
Alojamiento temporal	131,613	102	16,132	47	70,961	77
Protección	37,692	139	105	4		
Educación	4,889	59				
Agua, saneamiento básico e higiene	304,743	272	58,068	46	106,845	55
Recuperación temprana	20 mil personas alcanzadas, 15 actividades finalizadas, en cinco regiones: Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash y Lima					
Coordinación, gestión de albergues	2,500 personas alcanzadas, 35 actividades finalizadas en cuatro departamentos: Piura, Lambayeque, La Libertad y Lima					



Colaboración Internacional

Se manifestó desde el primer momento de la emergencia. Un total de 26 países de los distintos continentes, especialmente las naciones sudamericanas, se hicieron presentes solidariamente con ayuda humanitaria, que consistía en ayuda alimentaria, equipamiento para albergues, agua, aportes económicos y, en el caso de EEUU, Argentina, Chile, Brasil y Colombia, además, mediante préstamos de aeronaves (aviones y helicópteros). Otros 22 países igualmente brindaron un valioso e importante apoyo. Las Naciones Unidas, a través de Fondo de Respuesta ante Emergencias CERF, financió los proyectos de respuesta de algunas agencias con presencia en el país, por alrededor de USD 5.17 millones. El Banco de Desarrollo de América Latina, el Comité Olímpico Internacional, el Organismo Internacional de Energía Atómica, la Santa Sede y la Unión Europea, también se hicieron presentes con sus contribuciones.

¿Qué acciones se tomaron en el tiempo de la emergencia?

Las acciones que se describen a continuación, a través de la línea del tiempo, visualizan cómo las acciones concretas implementadas por los diferentes actores se enmarcan dentro de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

A nivel del Gobierno Central

Las acciones a nivel del Gobierno Central estuvieron concentradas en el financiamiento, la coordinación, articulación, manejo de la logística y soporte a las acciones en el territorio afectado.



A nivel de las regiones

Las acciones que se desplegaron por cada departamento y a nivel central muestran la gama amplia de acciones en cuanto a número y tipo de acciones previstas en los procesos y subprocesos de la gestión de riesgos. Las acciones se concentraron principalmente en la respuesta inmediata, el empadronamiento, asistencia humanitaria y coordinación.

El desempeño de las instituciones fue diferente por las características de la emergencia en cada región, pero también por las diferentes capacidades operativas y el tipo de liderazgo establecido por las autoridades.

El caso de Piura es sensiblemente diferente al de Lambayeque y La Libertad, pues las acciones relacionadas a la administración de albergues y protección de población vulnerable se hicieron más evidentes.

Mientras que las acciones de preparación casi no existieron, las acciones de respuesta se dieron tardíamente en relación con el periodo de mayor intensidad de la emergencia.

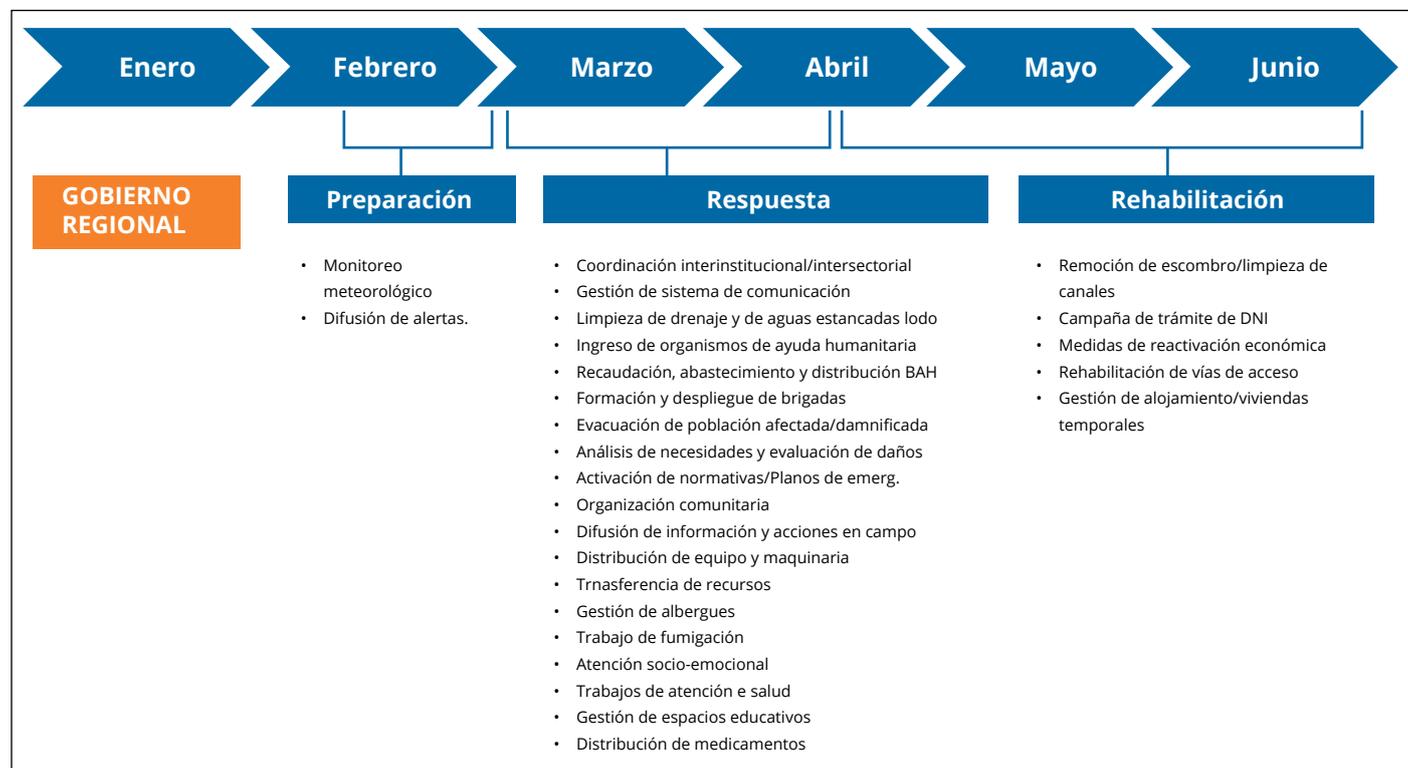


Figura 5. Acciones a nivel del Gobierno Central





Figura 6. Acciones a nivel de las regiones



Recuadro 3. Intervención por sectores



Coordinación interinstitucional

Principales acciones: Desde las instituciones gubernamentales, la Presidencia del Consejo de Ministros realizó ajustes a través de decretos para fortalecer la coordinación interinstitucional y procurar una atención estratégica y operativa de la emergencia. Se facilitó la coordinación con entidades técnico-científicas, operadores de la emergencia y autoridades de alto nivel mediante la dinámica establecida a través del COEN, instalado y coordinado por el MINDEF. Los gobiernos regionales, por su parte, instalaron los Centros de Operaciones de Emergencias para la coordinación con gobiernos locales y otros actores en cada región, para determinar la gravedad de la emergencia y proveer asistencia. Allí se coordinó la gestión de los Bienes de Ayuda Humanitaria (BAH) para las zonas afectadas y se generaron reportes de las acciones en campo. Desde las instituciones de ayuda humanitaria, la Red Humanitaria Nacional decidió la activación de protocolos de coordinación a través de grupos sectoriales o mesas temáticas y la búsqueda de mecanismos de ayuda humanitaria. Principalmente, la Red Humanitaria organizó misiones internacionales de evaluación de necesidades y planes de atención a la población; activó el protocolo de la Red Humanitaria Nacional para facilitar la articulación entre Gobierno y la sociedad civil, y coordinó el reporte de actividades en campo de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Principales puntos de mejora: (i) La existencia de dos Centros de Operaciones de Emergencia Nacional —primero en el INDECI y luego en MINDEF— presentó falta de claridad en la coordinación inicial de la emergencia. (ii) La división de los procesos de la GRD en dos instituciones como INDECI y CENEPRED generó una desarticulación de los procesos de la GRD. (iii) Hubo falta de claridad en las funciones del personal crítico para la GRD en las instituciones. (iv) Los planes operativos y de contingencia estaban desactualizados. (v) La participación de los Ministerios en el manejo de donaciones no permitió la coordinación fluida, según establece la Ley del SINAGERD. (vi) La calidad y oportunidad de la información obtenida mediante el esquema de la Evaluación de Daños y Necesidades EDAN resultaba insuficiente para la toma de decisiones inmediatas.

Participantes: Ministro de Defensa; Ambiente; Agricultura y Riego; Transportes y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Salud; Interior; Educación; Economía y Finanzas; Desarrollo e Inclusión So-

cial; Mujer y Poblaciones Vulnerables; Cultura; Energía y Minas; y Trabajo y Promoción del Empleo; INDECI; Naciones Unidas; Sector privado; gobiernos regionales y gobiernos locales; Red Humanitaria.



Agricultura y seguridad alimentaria

Principales acciones: Desde las instituciones gubernamentales, el Ministerio de Agricultura, en coordinación con gobiernos regionales, atendió a los agricultores por la pérdida de los cultivos y apoyó a la reactivación económica a través de bonos agrarios. Mientras que el INDECI y MIDIS, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, atendieron las necesidades alimentarias producto de la emergencia con el suministro de alimentos a la población afectada; en especial esta acción fue intensa durante las acciones de primera respuesta. Las coordinaciones en el COEN y los COER permitieron al INDECI y los gobiernos regionales organizar el traslado de Bienes de Ayuda Humanitaria (BAH), como alimentos para comedores de emergencias, en albergues y a las zonas afectadas más lejanas. A su vez, con apoyo del sector privado y las FFAA, se atendieron albergues de Piura con raciones listas para consumir temporalmente. La activación de los Centros de Apoyo Logístico Adelantado (CALA), por parte del INDECI, fue una acción clave porque permitió contar con stocks preposicionados en lugares clave en las regiones más afectadas. Las instituciones humanitarias activaron el grupo sectorial de seguridad alimentaria y nutrición bajo la coordinación de INDECI y el PMA con la participación de las agencias de Naciones Unidas, entidades estatales, organismos de la sociedad civil y de la cooperación internacional, tanto a nivel central como en las regiones más afectadas para coordinar las acciones de ayuda alimentaria, estableciendo acuerdos y planes de acción; también permitieron contar con asistencia técnica en seguridad alimentaria a través de un despliegue de expertos en el campo; y MINSa y UNICEF realizaron acciones preventivas para la desnutrición infantil en la población afectada.

Principales puntos de mejora: (i) Protocolos para un trabajo articulado entre el Gobierno Central, locales, Red Humanitaria y sector privado. (ii) Para el manejo de la cadena de suministros, se deben reforzar las capacidades y desarrollar un sistema logístico integral en función de necesidades. (iii) Atención a las poblaciones vulnerables, en especial a la población infantil. (iv) Los programas de capacitación y acreditación del personal responsable de las emergencias. (v) Participación de la empresa privada.

Participantes: MINAGRI, MIDIS, INDECI, sector privado, FFAA, Programa Mundial de Alimentos - PMA, gobiernos regionales, gobiernos locales, Acción contra el Hambre, ADRA, Alternativa, Ayuda en Acción, Cáritas del Perú, Cruz Roja Peruana/FICR, Diaconía, FAO, OIM, Plan Internacional, UNICEF, World Vision.

Agua, higiene y saneamiento

Principales acciones: Desde las instituciones gubernamentales, en el COEN y COE regionales se coordinó con las autoridades locales para movilizar recursos humanos, técnicos y financieros para realizar acciones de bombeo y drenaje, suministro de agua con cisternas, colocación de baños químicos; y se difundieron materiales de campaña de prevención del uso del agua segura y lavado de manos. Desde las instituciones de ayuda humanitaria, se activó el grupo temático de agua, saneamiento básico e higiene con el apoyo de la OPS y UNICEF, estableciendo acuerdos y planes de acción; se identificaron sistemas que se podían reponer inmediatamente; y se estandarizaron kits de higiene bajo normas internacionales y necesidades de la población.

Principales puntos de mejora: (i) Organización y responsabilidades de la distribución de agua en albergues. (ii) Familias albergadas o ubicadas en zonas en donde no contaban con servicios básicos. (iii) La planificación para proveer de servicios básicos en conflicto con terrenos privados. (iv) Ubicación y cumplimiento de normas de protección, seguridad y acceso a baños químicos para la población. (v) soluciones más sostenibles y cercanas para servicios higiénicos de emergencia para las familias.

Participantes: Gobiernos regionales; gobiernos locales; INDECI; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Acción Contra el Hambre; ADRA; Americares; Ayuda en Acción; CARE; Cáritas del Perú; COOPI; Diaconía; FICR/CRP; OPS/OMS; Oxfam; Plan Internacional; PREDES; Prisma; Save the Children; Soluciones Prácticas; World Vision; UNICEF.

Albergues, protección y poblaciones vulnerables

Principales acciones: Desde el Gobierno Central, el manejo y administración de albergues debió configurarse sobre la marcha. La Presidencia del Consejo de Ministros realizó ajustes a través de decretos y determinó las instituciones que coordinaron la gestión de albergues y la estrategia articulada de apoyo designando al MIMPV,

MIDIS y gobiernos regionales como encargados principales. Sucesivamente se realizaron coordinaciones intersectoriales para instalar albergues para población damnificada, muchos de ellos en condiciones precarias y superando las recomendaciones de cantidad de familias albergadas; más tarde se promovieron los servicios básicos de emergencia y una propuesta de reconstrucción transparente. Desde las instituciones de ayuda humanitaria, con apoyo de UNICEF, UNFPA, OIM, se activó el grupo temático de coordinación de albergues y protección, que a su vez tuvo grupos temáticos, principalmente en Piura, Lambayeque y Lima. La OIM estableció una línea base y realizó estudios sucesivos a través de la aplicación de fichas de seguimiento correspondiente; se dio asesoría en la gestión de albergues; y se promovió la mejora de las condiciones de vida a través de entrega de artículos no alimentarios y la autogestión.

Principales puntos de mejora: (i) Roles y responsabilidades para la gestión de albergues y campamentos y familias desplazadas en los tres niveles de gobierno. (ii) Registro de personas damnificadas, instalación, administración y cuidado de campamentos. (iii) Presencia de instituciones no gubernamentales y presencia del Estado. (iv) Aplicación de estándares humanitarios internacionales en cuanto a tamaño de carpas, ubicación de letrinas y niveles de alimentación. (v) Protección de personas vulnerables, pues se presentaron casos de abuso contra mujeres. (vi) Cierre de campamentos como parte del proceso de gestión de albergues.

Participantes: Gobiernos regionales y locales; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Ayuda en Acción; CARE; CEDEPAS Norte; COOPI; Diaconía; OIM; PREDES; UNICEF; Save the Children; ASPEm; Cáritas del Perú; IDEAS; OPS/OMS; Plan Internacional; UNFPA; UNICEF; World Vision.

Educación

Principales acciones: Desde las instituciones gubernamentales, el MINEDU, en coordinación con los gobiernos regionales, tenía como objetivo principal garantizar la continuidad del servicio educativo. Principalmente, se evaluó la gravedad de la emergencia; se destacó personal técnico para asesorar y capacitar a las autoridades locales de educación; y se desplegaron equipos de trabajo para trasladar insumos y donaciones a las zonas afectadas. Desde las instituciones de ayuda humanitaria, se activó el grupo temático de educación con apoyo de UNICEF, UNESCO, estableciendo acciones

prioritarias, protocolos, y desarrollo de capacidades; se realizó seguimiento a la infraestructura de las escuelas, promoviendo que estuvieran operativas y contaran con un currículo de emergencia que oriente a los maestros, alumnos y alumnas; y se fomentó una inserción de escolares afectados y damnificados de forma segura, saludable y protegida. La reactivación de las clases escolares fue afectada, además, por la huelga de maestros a nivel nacional, que se resolvió tardíamente, superando los 60 días de clases perdidas en promedio.

Principales puntos de mejora: (i) La demora en la llegada de los recursos económicos, desde su gestión hasta la transferencia. (ii) Fragmentación de la respuesta y duplicidad de acciones en las mismas zonas afectadas. (iii) Estandarización de criterios y condiciones seguras para que los niños puedan asistir a clases seguros y protegidos. (iv) El uso de las escuelas como albergues dificultó la habilitación de los locales para atender a los escolares. (v) Las aulas prefabricadas no cubrieron toda la demanda y algunas se instalaron en suelos no aptos.

Participantes: Ministerio de Educación, gobiernos regionales y locales, UNESCO, UNICEF, Ayuda en Acción, Plan Internacional, Save the Children, TECHO, World Vision, All Hands Volunteers.

Estimación de riesgos



Principales acciones: La emergencia no pudo ser advertida con anticipación por las instituciones que constituyen el ENFEN en vista de que es un fenómeno nuevo que se presentó de manera intempestiva en todo el país. Desde las entidades científicas gubernamentales, como SENAMHI, Autoridad Nacional del Agua - ANA se realizó un monitoreo en tiempo real del comportamiento de las cuencas ante precipitaciones, la instalación de Sistemas de Alerta Temprana (SAT), la elaboración y difusión de comunicados sobre la evolución de la emergencia; se desplegó profesional técnico para integrarse al trabajo realizado en el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN); y la incorporación de nuevas tecnologías y modelos para una mejor predicción del comportamiento del Fenómeno El Niño Costero una vez que ya se estaba manifestando.

Principales puntos de mejora: (i) Instrumentación a nivel nacional para poder tener más información en tiempo real sobre peligros. (ii) Sistema de alerta temprana a nivel nacional que centralice toda la información científica que pueda usarse en los pronósticos para dar aviso a las poblaciones en peligro. (iii) Recursos humanos y

económicos para responder a las demandas en tiempo de emergencia. (iv) Investigación referente a eventos climáticos extremos que puedan causar gran impacto. (v) Mayor capacidad informática para mejorar la entrega oportuna de los pronósticos con más días para la preparación. (vi) Falta de acceso a la información de agencias internacionales de pronósticos para lograr modelos de predicción más precisos. (vii) Promover la centralización y difusión de la información científica para los tomadores de decisión.

Participantes: CENEPRED, Autoridad Nacional del Agua (ANA), la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA), la Dirección de Hidrografía y Navegación (DHN) de la Marina, el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), el Instituto Geofísico del Perú (IGP), el Instituto Geográfico Nacional (IGN) y el Sistema Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI).

Logística

Principales acciones: A nivel del Gobierno Central, desde la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM debieron realizarse ajustes institucionales para agilizar la atención humanitaria, flexibilizar las distribuciones y mejorar la participación de organismos de control, pese a no contar con la información precisa de personas damnificadas y necesidades. Igualmente, desde el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF se produjo liberación de fondos a los gobiernos locales con fines de habilitar su acción inmediata de respuesta a la emergencia. Las Fuerzas Armadas dieron apoyo en la atención de la primera respuesta cuando aún no se contaba con el soporte de la ayuda humanitaria por los canales regulares. También se realizaron acciones de apoyo logístico para rescate y evacuación; traslado de la ayuda humanitaria, de módulos de vivienda, y de equipamiento; el manejo de almacenes y reparto de los Bienes de Ayuda Humanitaria (BAH). Las empresas del sector privado pusieron a disposición vehículos marinos para participar del puente marítimo para el traslado de bienes de Lima a la zona norte del país. Vehículos aéreos de países amigos fueron habilitados para participar del puente aéreo que el Gobierno estaba operando. En una etapa posterior, los gobiernos locales y regionales, en coordinación con el INDECI, se encargaron de la logística humanitaria. Desde las instituciones de ayuda humanitaria, se brindó asistencia técnica para el ingreso de la ayuda humanitaria y se desplegaron expertos internacionales de logística para atender las necesidades de la emergencia, y un mejor manejo logístico de la emergencia.

Principales puntos de mejora: (i) Líneas de comando y control débil. (ii) Recursos humanos a nivel regional y local poco capacitado en logística humanitaria. (iii) Protocolos para las donaciones poco conocidos y cada sector estableció sus propias reglas. (iv) La población hizo grandes donaciones con productos heterogéneos que saturaron puntos de acopio y complicaron la cadena de suministro humanitario.

Participantes: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Ejército del Perú, Marina de Guerra del Perú (MGP) y Fuerza Aérea del Perú (FAP), Comando Operacional Marítimo (COMA), Comando de Operaciones Aéreas (COA) de la FAP, Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), INDECI, Programa Mundial de Alimentos PMA, gobiernos regionales y locales.

Salud

Principales acciones: Desde las instituciones gubernamentales, el Ministerio de Salud fue uno de los primeros en activarse en respuesta a la emergencia, orientándose principalmente a apoyar a los gobiernos regionales en el restablecimiento de la atención en hospitales afectados por la emergencia; desplegó brigadas para la atención en campo; se instalaron hospitales de campaña; se repartieron medicamentos y bienes para la prevención contra el dengue; y se monitorearon y evaluaron las zonas afectadas y albergues. Desde las instituciones de ayuda humanitaria, se activó el grupo temático de salud con el soporte de OPS, UNICEF, UNFPA en apoyo al MINSa; se dio atención en salud mental de la población afectada; se trabajó y apoyó en los establecimientos de vigilancia y control de enfermedades; y se trabajó en el diseño y difusión de mensajes dirigidos a la población.

Principales puntos de mejora: (i) Articulación multisectorial para atender el tema de salud y agua o albergues. (ii) Descentralización de los órganos de salud para lograr una labor más efectiva durante la atención de la emergencia. (iii) Participación de las autoridades locales durante las campañas de salud. (iv) La toma de decisiones sobre fondos presupuestales en nivel de gobierno local fue muy lenta. (v) Mejorar mecanismos de distribución de medicamentos en los hospitales a nivel regional. (vi) Bajo nivel de sensibilidad de la población frente a enfermedades como el dengue, lo que dificulta la atención.

Participantes: MINSa, OPS, ESSALUD, Save the Children, UNICEF y FICR.

Trabajo y medios de vida

Principales acciones: Desde las instituciones gubernamentales, el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda, con apoyo de las Fuerzas Armadas, trabajaron en la recuperación temprana mediante la limpieza y rehabilitación de las calles y casas afectadas por la emergencia; se gestionaron trabajos temporales para la población; rehabilitación de los servicios e infraestructura; y la reactivación de la economía local a través de bonos, créditos y gestión de donaciones. Desde las instituciones de ayuda humanitaria, con soporte del PNUD, se conformó un grupo sectorial de recuperación temprana que buscó visibilizar a toda la población vulnerable producto de la emergencia, ya que el foco de la atención se centró en la población damnificada; promover y en mantener en agenda la respuesta y rehabilitación de los medios de vida frente a un contexto de priorización de la reconstrucción enfocado en la infraestructura, que dejaba ver las consecuencias económicas futuras de descuidar la atención de la población afectada. Asimismo, se implementaron acciones con la población mediante sistemas de efectivo por trabajo.

Principales puntos de mejora: (i) Articulación de las instituciones del Gobierno Central con los gobiernos regionales. (ii) Fomentar participación de los sectores sociales productivos. (iii) Reforzar las competencias del personal para la evaluación de daños y análisis de necesidades para enfocar los medios de vida.

Participantes: Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; gobiernos regionales y locales; Alternativa; ASPeM; Ayuda en Acción; CARE; Cáritas del Perú; CEDEPAS Norte; CESVI; Cruz Roja Peruana/IFRC; Diaconía; Lutheran World Relief; Oxfam; PNUD; PREDES; Soluciones Prácticas.

Transporte, techo temporal y vivienda

Principales acciones: El Gobierno, mediante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y las Fuerzas Armadas, buscó rehabilitar las condiciones de acceso y alojamiento en los centros poblados afectados por la emergencia. El Gobierno, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, puso a disposición de los gobiernos locales financiamiento extraordinario mediante créditos suplementarios para solventar el uso de maquinaria y camiones cisterna para atender la emergencia. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones desplegó

equipos de profesionales para dar apoyo técnico y logístico y trabajos de desbloqueo y habilitación de vías de acceso. El Ministerio de Vivienda apoyó la coordinación intersectorial para la gestión de viviendas temporales y la evaluación de viviendas para determinar el nivel de daño sufrido. Desde las instituciones de ayuda humanitaria, se activó el grupo de alojamiento temporal con la participación de las entidades estatales y organizaciones humanitarias, principalmente OIM, PNUD, Cruz Roja/FICR, que establecieron acuerdos y planes de acción; y se aportó con el diseño de viviendas temporales con letrinas y el desarrollo de los módulos de vivienda temporal.

Principales puntos de mejora: (i) Plan de preparación para atender demandas de viviendas temporales. (ii) Preposicionamiento de insumos para responder a las demandas de la emergencia (p.ej. módulos temporales,

identificación de proveedores). (iii) La información de viviendas dañadas y personas damnificadas inicialmente no fue lo suficientemente precisa. (iv) Comunicación oficial hacia las personas damnificadas para manejar la situación de crisis desde el inicio. (v) Apoyo a personas damnificadas titulares de predios, menos a los alojados o inquilinos, quienes quedaron desprotegidos.

Participantes: Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; gobiernos regionales y locales; INDECI; Acción contra el Hambre; ADRA; Ayuda en Acción; Alternativa; CARE; Cáritas del Perú; CESAL; CIEDI; Cruz Roja Peruana/FICR; Diaconía; OIM; Oxfam; Paz y Esperanza; Plan Internacional; PREDES; Save the Children; Shelter Box; TECHO; Welthungerhilfe; World Vision.



V. HALLAZGOS PRINCIPALES



Logros

Entre los principales logros de las instituciones del Estado que contribuyeron a una mejor respuesta durante la emergencia se pueden citar:

1 El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – SINAGERD implementó el proceso de respuesta ante emergencias, aunque de manera diferente en cuanto a la articulación, coordinación y los roles y funciones de los actores según el nivel del gobierno. El factor determinante fue la capacidad de la instancia a cargo de la respuesta, siendo más efectiva si el encargado era el Gobierno Central (en el caso de Piura) que cuando era regional.

Los hallazgos y recomendaciones de este estudio nos convencen de que, si no fortalecemos las capacidades para hacer frente a los desastres, corremos el riesgo de retroceder en los logros obtenidos. Una inundación, un terremoto, un huaico pueden borrar en pocos minutos el progreso y la inversión social de décadas.

La efectividad de preparación y respuesta a desastres varía mucho dependiendo de los niveles de gobierno. Los gobiernos locales y regionales muestran más bajos

niveles de implementación de acciones de preparación (como implementación de planes de contingencias, capacitación de recursos humanos, configuración de sistemas logísticos, recursos financieros, sistemas de comunicación y manejo de información de emergencia).

La estructura del marco normativo de la gestión de riesgos está implementada, es decir, las instituciones existen, los puestos profesionales se han creado, y los roles y responsabilidades están definidos. En este marco, la capacidad es la que está aún en proceso de desarrollarse y estabilizarse, ya que depende de las personas que ocupan los cargos y las capacidades financieras de las instituciones a las que pertenecen.

Escenarios de riesgo y planes de contingencia tienen mayor nivel de cumplimiento a nivel central y menos a nivel de gobiernos locales. Cuando los planes de contingencias están formulados, estos se enfocan más en la respuesta y menos en la preparación, se constituyen en instrumentos que son referenciales durante las emergencias. Los escenarios de riesgo deberían ser definidos ante peligros recurrentes —como las lluvias intensas—, pero pocas veces se cuenta con esta información en las regiones. Los escenarios de riesgo deberían constituirse en el marco para la planificación de contingencia. La planificación de contingencia a nivel del Gobierno Central y regional está poco vinculada.

A nivel central, se cuenta con un Plan de Operaciones de Emergencia Nacional (2007). Es un plan orientador y fue usado de referencia ante desastres como el Fenómeno El Niño Costero 2017. Está pendiente de actualizar el marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

2 El Gobierno Central tuvo la capacidad financiera para afrontar la respuesta a la emergencia por el Fenómeno El Niño Costero. Implementó una estrategia de respuesta y rehabilitación a través de los diferentes sectores y en apoyo a los gobiernos regionales y locales. Se ejecutó parcialmente por limitaciones de la capacidad de gastos de las diferentes instancias del gobierno.

La disponibilidad financiera estaba basada en el Presupuesto Nacional del 2017 y el Fondo de Contingencias para Emergencias. Se habilitó mediante créditos suplementarios a los gobiernos regionales y locales, y

también se usaron los presupuestos sectoriales (educación, agricultura, salud).

En base a estos recursos económicos, el Gobierno Central tomó el liderazgo en la respuesta y rehabilitación con el objetivo de atender las necesidades mínimas de las personas afectadas y damnificadas con el fin de lograr condiciones básicas para la fase posterior de reconstrucción. El Gobierno habilitó cerca de USD\$ 3,135 millones para la respuesta y para la rehabilitación.

Las acciones e inversiones de rehabilitación fueron definidas desde el nivel central. Se centraron en componentes de vivienda, salud (incluida alimentación), educación, trabajo y vías/caminos. Fue un conjunto de acciones, no estrictamente una estrategia en atención de manera oportuna a las necesidades expresadas por gobiernos regionales sobre la normalización de los medios de vida de las poblaciones afectadas.

Los fondos asignados para las acciones de respuesta y rehabilitación fueron parcialmente ejecutados pese a las limitaciones de capacidad de gasto de las instancias públicas y falta de mecanismos para agilizar procesos para casos de emergencias. Luego de la creación de un Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales FONDES, algunos de los fondos asignados a la respuesta y rehabilitación fueron incorporándose en él y se dio seguimiento a su ejecución. Los informes de ejecución del FONDES para el 2017 señalan que el nivel de gasto alcanzado fue del 46% del presupuesto, diferente del nivel de ejecución a nivel central (51%), regional (10%) y local (61%).

3 La coordinación, toma de decisiones y manejo operativo en el periodo más álgido de la emergencia tuvo su centro neurálgico en el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional - COEN MINDEF, lo que facilitó la convergencia de todos los sectores y desencadenó el manejo de la cadena de suministro humanitario con participación clave de las Fuerzas Armadas.

En la primera fase de respuesta, mediante DS 021-2017-PCM, se designó al Ministro de Defensa (MINDEF) para liderar y conducir la gestión de riesgos de desastres multisectorial para la atención de emergencias ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados durante el 2017. El MINDEF, con asesoría del INDECI, organizó, dis-

puso y asumió la dirección del Centro de Operaciones de Emergencias Nacional (COEN) en las instalaciones del MINDEF, y llevó adelante la coordinación y articulación de los actores públicos, del sector privado, sociedad civil y cooperación internacional.

Las acciones de respuesta del Gobierno Central estuvieron enfocadas en coordinación, operación, monitoreo diario desde el COEN MINDEF, desplegando a las Fuerzas Armadas – FFAA para el apoyo de personal y puentes aéreos. En cada región, las FFAA se enfocaron en rescate y evacuación, ayuda humanitaria (incluida alimentación), bombeo y evacuación de agua, albergues, salud, fumigaciones, educación, agua y reparación de vías.

El MINDEF desplegó las capacidades de las FFAA para dar soporte a las operaciones en las regiones más afectadas y estableció esquemas de seguridad y logística (aérea, marítima y terrestre) que permitieron brindar la ayuda humanitaria.

4 El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) se constituyó en el principal referente técnico de la operación de respuesta ante las emergencias en las regiones para el despliegue opera-

tivo, logístico y de comunicación con la población, mientras que fue el soporte técnico a nivel central.

El INDECI, por encargo del MINDEF, organizó y condujo el proceso de implementación de respuesta para atención de las emergencias, coordinando con los gobiernos regionales y locales.

Se encargó del manejo de la información actualizada de los riesgos y emergencias a nivel nacional, reportando el nivel de afectación y daños, y se constituyó en uno de los servicios clave que brindó a nivel central para el manejo de la emergencia. Esta información fue la base para la toma de decisiones del Gobierno Central y desencadenó las operaciones en el territorio. También sirvió de base para las declaratorias de estado de emergencia y las correspondientes flexibilizaciones de los procesos administrativos.

Una vez declarado el estado de emergencia nacional en Piura, el INDECI tomó el control de la emergencia en dicha región y, en coordinación con los sectores del Gobierno Central, el Gobierno Regional de Piura y los gobiernos locales, se organizaron las acciones de respuesta.



El INDECI brindó el soporte necesario a los gobiernos regionales en todo el país por un periodo prolongado, mientras el estado de emergencia estuvo vigente, especialmente en Piura, Lambayeque y La Libertad, atendiendo las demandas y garantizando el soporte técnico a las autoridades regionales y locales.

INDECI apoyó la atención a la emergencia a través de sus capacidades logísticas y en base a la ayuda humanitaria preposicionada en los Centros de Apoyo Logístico Adelantado (CALA), así como mediante sus sistemas de compras rápidas para alimentos y otros bienes humanitarios. La capacidad logística se enfatizó principalmente en el despacho eficiente de la ayuda humanitaria captada desde la población organizada, sociedad civil, sector privado, sectores del Gobierno y de sus propios stocks.

La sensibilización en Gestión de Riesgo de Desastres - GRD realizada por el INDECI previamente a la emergencia por el FEN, dirigida a las autoridades y población, generó consciencia sobre los riesgos de las emergencias. Cabe resaltar las estrategias de difusión (p.ej. talleres, simulacros) que le permitieron posicionarse como el referente técnico de las emergencias.

El INDECI dio soporte a otros sectores que estaban encargados de albergues, ayuda alimentaria, etc. en base a sus propias capacidades, y demostró su mayor versatilidad en los periodos de emergencias.

5 Los gobiernos regionales establecieron los Centros de Operaciones de Emergencias Regionales (COER) y efectivizaron la coordinación en el territorio, facilitando la asistencia a la población y canalizando los recursos que el Estado Central suministraba.

La disponibilidad y mantenimiento de infraestructuras de almacenes y COER antes de la emergencia facilitó la coordinación y operaciones. Los gobiernos regionales de Piura, Lambayeque y La Libertad contaban con bienes de ayuda humanitaria preposicionados; esto les permitió atender las primeras necesidades derivadas de las emergencias, pero fueron rápidamente agotados. Igualmente, la infraestructura para almacenamiento y COER en algunos casos fue afectada por inundaciones, pero luego fue habilitada para sus operaciones.

Se usaron los Sistemas de Alerta Temprana SAT por parte de las autoridades y los Centros de Operaciones

de Emergencias a nivel nacional y regional. Esta información sirvió para alertar a la población sobre inminentes lluvias, huaicos e inundaciones, aunque su nivel de alcance no fue a la totalidad de la población expuesta. Se integraron Sistemas de Alerta Temprana en las distintas zonas de riesgo en la medida que estaba disponible la información (SENAMHI, SAT del Proyecto Especial Chira-Piura, etc.) y previamente se desarrollaron capacidades para el uso de estos sistemas.

Los gobiernos regionales movilizaron grupos de brigadistas y voluntarios que tuvieron un papel esencial a nivel regional y local; su participación se destacó principalmente en la evacuación de la población, la atención de casos de emergencias médicas, el manejo de donaciones y distribución de ayuda humanitaria.

Se canalizó la respuesta de la población solidaria y del sector privado, que demostraba el alto grado de sensibilización actual de la sociedad. Los gobiernos regionales, en coordinación con los gobiernos locales, desempeñaron un rol fundamental organizándose para una mejor recepción y distribución de la ayuda desde la población no afectada que realizó donaciones masivas.

Se movilizó y entregó gran cantidad de bienes de ayuda humanitaria a los poblados afectados. Los gobiernos regionales, en coordinación con gobiernos locales y Fuerzas Armadas, establecieron cadenas de suministros de bienes de ayuda humanitaria hacia los campamentos, albergues y localidades para entregar la ayuda a las personas damnificadas.

6 La sociedad civil y el Estado, organizados a través de la Red Humanitaria Nacional - RHN, activaron su protocolo humanitario por primera vez y desarrollaron oportunamente un esquema de intervención en apoyo a las acciones del Estado.

Esta ha sido la primera vez que la RHN ha activado mecanismos internacionales coordinados de manera previsible ante una emergencia de nivel V en base al protocolo acordado: movilización UNDAC, activación de grupos técnicos especializados denominados "clúster", proceso de evaluación intersectorial (MIRA), lanzamiento de un llamamiento internacional de ayuda ("Flash Appeal"), financiamiento de intervenciones humanitarias con el Fondo Central de Respuesta ante Emergencias de NNUU - CERF, y coordinación de clústers/grupos

sectoriales e interclúster/grupos sectoriales, manejo de información y la evaluación de la fase de emergencia.

Una evaluación multisectorial (Misión UNDAC y Evaluación MIRA) dio inicio a las acciones de la Red Humanitaria realizada de manera rápida con los actores de al menos cinco departamentos (Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Lima), mostrando las principales necesidades de la población causadas por la emergencia y permitiendo la preparación del Plan de Ayuda Humanitaria y un llamado a la ayuda internacional (“Flash Appeal”). Una serie de proyectos se implementaron en el marco del Plan Humanitario; se enfocaron en las poblaciones más vulnerables y se orientaron a cubrir las necesidades esenciales de la población damnificada para disminuir el riesgo a la vida y salud.

La Red Humanitaria desarrolló un esquema de intervención coordinada por parte de 38 organizaciones humanitarias, y llegó en conjunto a unas 900,000 per-

sonas afectadas en nueve regiones y en Lima Metropolitana, ejecutando hasta USD\$ 26 millones en total.

7 El Gobierno y el sector privado se articularon para movilizar importantes volúmenes de donaciones de bienes para distribuirlos a las personas damnificadas.

El Gobierno habilitó una serie de mecanismos de donaciones por impuestos que facilitó participación del sector privado en la respuesta ante emergencias.

El sector privado también demostró su alto grado de sensibilización implementando acciones en el marco de la responsabilidad social empresarial, varias de ellas relacionadas con la logística para el traslado de bienes de ayuda humanitaria, equipos y personal de Lima a las zonas afectadas por la emergencia.



Recuadro 4. ¿Qué recomendaciones nos dejaron los desastres de los últimos 20 años?



- Las elevadas cifras en pérdidas de vidas humanas y materiales tras el paso por el Perú del Fenómeno El Niño Costero 2017 nos traen a la memoria otros eventos como las inundaciones en Loreto (2012), el terremoto de Pisco (2007) y el Fenómeno El Niño (1997-1998), solo por mencionar grandes emergencias ocurridas en los últimos 20 años, y evidencian las lecciones que nos hemos negado a aprender y la necesidad de mirar atrás para lograr un que-hacer distinto que nos prometa un mejor futuro.
- Con la finalidad de mostrar las recomendaciones que se compartieron en los últimos 20 años transcurridos tras los desastres del país, hemos analizado comparativamente con las recomendaciones actuales que surgen tras la ocurrencia de las emergencias generadas por el Fenómeno El Niño Costero 2017 y relevarlas como acciones pendientes para la mejora de la capacidad de respuesta ante desastres.
- Los temas que persisten entre las recomendaciones se manifiestan bajo formas diferentes por la naturaleza de los peligros que desencadenaron las emergencias, pero señalan temas pendientes que aún no se han logrado superar del todo. Estos aspectos se muestran como cuellos de botella durante las últimas emergencias: i) estructura institucional, revisión, mejora y ajuste; ii) normatividad para la transparencia y rendición de cuentas; iii) mecanismos de control, manejo de donaciones; iv) responsabilidades institucionales, roles del personal; v) sensibilización y capacidades de respuesta de la población y Estado; vi) planes de contingencia para el suministro humanitario; vii) metodología y herramienta de registro de daños y evaluación de necesidades; viii) gestión de albergues y atención de las personas más vulnerables; ix) información científica y alerta temprana; x) coordinación y articulación interinstitucional; y xi) sistema de información y comunicación en emergencia.
- El Gobierno peruano ha realizado cambios y ajustes a través del tiempo en cada una de estas temáticas y debe resaltarse el grado de importancia que se brinda a estas, lo que demuestra un alto compromiso; sin embargo, en la realidad, las situaciones de emergencia parecen mostrar necesidades que superan lo logrado con estos avances. Durante la manifestación del Fenómeno El Niño Costero, nueve de los 11 temas anteriormente citados se han manifestado como persistentes, y son los que ameritan ajustes.

Tabla 3. Recomendaciones de los últimos desastres en el Perú

EJE COMÚN DE RECOMENDACIONES	FEN 1997-1998[1]	SISMO DE PISCO 2007[2]	INUNDACIONES DE LORETO 2012[3]	FENÓMENO EL NIÑO COSTERO 2017
1.- Estructura institucional, mejora, ajuste y revisión	Avanzar hacia la consolidación de un Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, en el que estén incluidos varios subsistemas.	Revisión de la estructura del Sistema Nacional de Defensa Civil - SINADECI.	Creación, a nivel nacional, de un grupo de trabajo científico.	Fortalecer el modelo de gestión de riesgo de desastres que sigue el SINAGERD mediante una evaluación de la política, de las capacidades del Estado, las recomendaciones de los últimos desastres, los desafíos de nuevos peligros y la posibilidad de un desastre de gran magnitud.
2.- Normatividad, transparencia y rendición de cuentas	Definir marcos normativos y de mecanismos y procedimientos para el uso de los recursos.	Los actores del SINADECI, en la atención de la emergencia, deben respetar los niveles y competencias de las autoridades responsables.	Establecer mecanismos apropiados para la rendición de cuentas a la población afectada y a los beneficiarios de todas las acciones implementadas durante una emergencia.	Establecer procedimientos operativos estandarizados para los diversos tipos de emergencias que permitan dar más recursos financieros a los operadores de las emergencias.
3.- Mecanismos de control, manejo de donaciones		Los bienes de ayuda humanitaria de toda índole para la atención de emergencias deben ser administrados con absoluta transparencia.	Ausencia de mecanismos efectivos de supervisión por parte de las instancias de gobierno de niveles superiores.	Mejorar los mecanismos de donaciones de la población y sector privado.
4.- Responsabilidades institucionales, roles del personal	Definir un organismo rector para la temática de los desastres.	Respetar los niveles y competencias de las autoridades responsables y seguir los criterios técnicos.	Establecer criterios mínimos para la contratación de personal encargado de las Oficinas de Defensa Civil.	
5.- Sensibilización y las capacidades de respuesta de la población y Estado	Capacitación y concientización de la comunidad en materia de agua y sobre los efectos de El Niño.		Capacitar permanentemente a los funcionarios clave de los gobiernos regionales y locales.	Generar mayor conciencia en la población sobre la peligrosidad de las diferentes áreas para organizar previsiones a fin de reducir su vulnerabilidad.
6.- Planes de contingencia para el suministro humanitario	Elaborar y fortalecer los planes de contingencia para atender a la población urbana y rural.	Deben existir planes de contingencia para optimizar el flujo o disponer de vías alternas que garanticen una atención oportuna.	Implementar procesos efectivos de monitoreo y la ausencia de un plan de contingencia sectorial ante posibles emergencias.	Fortalecer la cadena de suministro humanitario mediante un sistema logístico integrado.
7.- Metodología y herramienta de registro de daños y evaluación de necesidades	Institucionalizar la evaluación de los daños en la fase de emergencia.	Implementar una estrategia nacional para la evaluación de daños.	Planear mecanismos concertados para el recojo de información fidedigna sobre personas afectadas y damnificadas.	Replantear el modelo de evaluación de daños, análisis de necesidades e identificación de personas damnificadas.
8.- Gestión de albergues y atención de las personas más vulnerables	Preparar planes preventivos de albergues que interfieran lo menos posible en las actividades normales.	La exigencia de contar con una adecuada organización de albergues en la gestión de una emergencia garantiza la rapidez de la atención.	Especializar funcionarios en gestión de albergues entre los técnicos del sector público.	Incorporar las mejores prácticas y aprendizajes internacionales en la respuesta a desastres, incluyendo mecanismos innovadores y utilizando a los programas sociales existentes en el país para responder a desastres.
9.- Información científica y alerta temprana	Implantar sistemas de monitoreo, alerta y seguimiento a nivel urbano.	Los sistemas de alerta temprana se constituyen en herramientas estratégicas.	Organizar comités con las comunidades para la implementación y manejo de sistemas de alerta temprana.	
10.- Coordinación y articulación interinstitucional	Mejorar los niveles de coordinación interinstitucional.	Los organismos no gubernamentales deben actuar en coordinación permanente con el SIREDECI.	Coordinar más estrechamente con los gobiernos locales, y con los sectores estatales.	3.- Apoyar una mejor articulación entre los actores y niveles de gobierno.
11.- Sistema de información y comunicación en emergencia	Implantar sistemas de comunicación permanentes durante los eventos para informar y orientar a la población.	El establecimiento de redes de comunicaciones y enlaces que transmitan oportuna y eficientemente la información.	Crear una plataforma física o virtual que sirva para el intercambio de información entre los actores durante una emergencia.	5.- Preparar sistemas de información que fortalezcan las capacidades para tomar las mejores decisiones.

[1] Corporación Andina de Fomento (CAF). El Fenómeno El Niño 1997 – 1998, Memoria, retos y soluciones. Vol. 5: 2000.

[2] INDECI. Lecciones aprendidas del sur, sismo de Pisco 15 de agosto 2007; 2009.

[3] Tozzi M., Calderon H. Lecciones aprendidas Loreto. Intervención frente a la emergencia por inundaciones en Loreto en el año 2012. INDECI, Gobierno Regional de Loreto, COOPI, OCHA, IFCR, FAO.

Lecciones aprendidas

1 El crecimiento urbano por la instalación de asentamientos humanos, que no responden a la planificación adecuada y consideración a los riesgos existentes, ha incrementado aceleradamente la vulnerabilidad de estas poblaciones. Esta vulnerabilidad se ha evidenciado con la manifestación del Fenómeno El Niño Costero, que generó elevados daños y afectaciones.

La identificación de las zonas de peligro y zonas seguras para el desarrollo urbano y la habilitación de servicios básicos se está llevando adelante, pero no es lo suficientemente difundida para garantizar el manejo adecuado del territorio. Se necesitan normativas más fuertes y claras para evitar el uso de áreas de riesgo y para aplicar las debidas sanciones a autoridades y población que incumplan estas normas. También es necesario que la población conozca el nivel de riesgo y mejore su sensibilidad ante ello.

La persistencia de determinantes de riesgos incrementa a su vez el riesgo de enfermedades metaxénicas (dengue, zika, chikunguña), zoonosis (leptospirosis) y otras enfermedades emergentes que hacen más complejo el escenario de la emergencia.

La creciente manifestación de peligros naturales, incluyendo nuevas tipologías, sobrepasa las capacidades de los actuales sistemas de alerta temprana; demanda mayores capacidades especializadas en las instituciones científicas y de sistemas de alerta temprana más

desarrollados, que involucren a la población, especialmente la población en situación de vulnerabilidad.

La manifestación de nuevos tipos de peligros naturales y el escaso conocimiento histórico sobre sus efectos en la población y sus sistemas determinan que el conocimiento sobre los riesgos sea bajo. Este aspecto ha estado muy influenciado con el movimiento migratorio de la población hacia zonas urbanas. La promoción de actividades educativas a nivel de la población estudiantil contribuye a incorporar una cultura de gestión de riesgos más responsable.

2 El Fenómeno El Niño Costero reitera la problemática de los grandes desastres ocurridos en el país durante los últimos 20 años, que presentan las mismas recomendaciones. El SINAGERD se conoce poco o cuesta reconocer su existencia y funcionamiento, por lo que en situaciones de crisis es fácilmente reemplazado por fórmulas propias de la urgencia.

La Ley No. 19338 del SINADECI y posteriormente la Ley No. 29664 del SINAGERD resultaron insuficientes para establecer un sistema funcional, interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, suficientemente reconocido y capaz de minimizar el riesgo de desastres en el país. La experiencia señala que la ley se beneficiaría de nuevas propuestas de mejora, pero sin correr riesgo de retroceder lo avanzado.





Las lecciones de las últimas emergencias en el país (ver Recuadro 2. ¿Qué recomendaciones nos dejaron los desastres de los últimos 20 años? y Tabla 1. Recomendaciones de los últimos desastres en el Perú) y las debilidades encontradas en esos procesos de respuesta se reiteran en la emergencia por el Fenómeno El Niño Costero 2017, lo que demuestra que los ajustes realizados a los marcos legales no fueron suficientes y demandan de un abordaje diferente que asegure cambios a favor del fortalecimiento del sistema.

Las áreas de mejora continúan siendo: i) estructura institucional, mejora, ajuste y revisión; ii) normatividad, transparencia y rendición de cuentas; iii) mecanismos de control manejo de donaciones; iv) responsabilidades institucionales y roles del personal; v) sensibilización y las capacidades de respuesta de la población y Estado, que aborden de manera transversal aspectos como género, interculturalidad, poblaciones vulnerables; vi) planes de contingencia para el suministro humanitario; vii) metodología y herramienta de registro de daños y evaluación de necesidades; viii) gestión de albergues y atención de las personas más vulnerables; ix) información científica y alerta temprana; x) coordinación y articulación interinstitucional; y xi) sistema de información y comunicación en emergencia.

3 La estructura organizativa del SINAGERD puede ser fortalecida con mejores instrumentos, si bien define competencias, roles, funciones para los actores rectores, normativos y ejecutores, está aún pendiente definir protocolos para el funcionamiento de las líneas de comando, control y comunicación, que demandan ser claras y estables a través del tiempo.

Para enfrentar a las emergencias, el SINAGERD se sustenta en la acción bajo un modelo multiactor multinivel, pero tiene dificultades para que su organización resulte oportuna y eficaz, y su acción eficiente. A nivel local, dado el gran número de gobiernos locales (1,876 municipalidades y 25 gobiernos regionales) y sus diferentes dimensiones, hay dificultades en cuanto a la estructura orgánica. Pocas veces tienen las capacidades más adecuadas, y se manifiesta un liderazgo bajo y falta de claridad en los roles y responsabilidades, lo que dificulta la coordinación interinstitucional. El SINAGERD no está totalmente configurado para responder de manera adecuada a emergencias de gran escala o magnitud. Al momento de actuar, la falta de conocimiento de la organización y las competencias de cada institución producen dificultades en las coordinaciones y la acción estructurada. Es importante definir y

difundir las responsabilidades de comando y control, y centralizarlas en una sola institución; y que los mecanismos de coordinación y comunicación estén claros cuando se trata de un desastre que demanda de mayores capacidades de los niveles regionales o locales. Este es un desafío para una respuesta oportuna y efectiva.

4 Los distintos sectores del Gobierno podrían haberse articulado mejor para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales. Se pueden revisar los planes de contingencia, la respuesta estratificada, la articulación y coordinación, el personal especializado para grandes desastres y las capacidades técnicas de gobiernos locales.

Planes de contingencia ante emergencias a nivel sectorial y subnacional no están suficientemente implementados. El nivel de planificación es bajo, la mayoría de distritos, gobiernos regionales y sectores afectados carecen de ellos o no los usan porque resultan irrealistas o desactualizados, y los actores de la sociedad civil, sector privado y la población no se ven reflejados.

La respuesta estratificada, a niveles de Gobierno Central, regional, provincial y distrital, exige una comunicación constante para que la información fluya vertical y horizontalmente, y para que las acciones sean coherentes y los planes se beneficien del conocimiento y la experiencia que existe en todos los niveles del sistema. La pieza clave de esta comunicación son los centros de operaciones de emergencias, que deben ser activados ante cualquier emergencia.

Se puede reforzar la articulación y coordinación entre Gobierno y sociedad civil: se deben desarrollar instrumentos y protocolos de articulación entre instituciones del Gobierno y la sociedad civil y sector privado; entre estos, se debe incluir a la Red Humanitaria en la respuesta ante emergencias.

El personal crítico en las operaciones de emergencia, especialmente en emergencias de nivel V, tiene poca comprensión de sus responsabilidades para su acción durante las emergencias. La definición clara de los procedimientos mediante protocolos evitaría algún grado de confusión y la discrecionalidad en las operaciones.

Capacidades técnicas de los gobiernos locales son bajas y se deterioran durante las emergencias, lo que dificulta el cumplimiento de sus responsabilidades. Pese a ello, los gobiernos locales tienen una gran responsabilidad, ya que el peso operacional recae sobre ellos al ser la primera línea de respuesta. Queda claro que limitaciones de múltiple origen determinan bajas capacidades a nivel de gobiernos locales, así como el bajo conocimiento de la normatividad y el recelo ante los posteriores mecanismos de control, que dificultan el uso oportuno de recursos para dar respuesta a las emergencias. Estos aspectos también están relacionados con la alta rotación de personal en las instituciones que determinan bajas capacidades en las posiciones críticas de defensa civil.

5 La habilitación de recursos extraordinarios dirigidos a los gobiernos locales y regionales contribuyó a agilizar la respuesta inicial. Mecanismos financieros tradicionales, aparentemente disponibles, no logran mejorar la liquidez necesaria para la respuesta ante emergencias.

Contar con recursos económicos para la atención de la emergencia rápidamente liberados por el Gobierno Nacional contribuye al empoderamiento de los municipios en la elaboración de los padrones de personas afectadas y damnificadas, y también para atender las demandas de la emergencia. Durante la respuesta ante el Fenómeno El Niño, el Gobierno habilitó recursos del propio presupuesto anual mediante decretos supremos para la respuesta.

Los mecanismos existentes —como el Programa Presupuestal 068 de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres— y otros mecanismos vinculados a las declaratorias de estado de emergencia realmente no mejoran la liquidez que se necesita rápidamente para actuar en la preparación, respuesta y rehabilitación.

6 Se deben fortalecer los sistemas de información y manejo de comunicación de emergencia para facilitar el flujo de datos y la toma de decisiones. El análisis de la información de afectación y su interpretación, al igual que la integración



de los sistemas de comunicación e información a nivel nacional, permitirán tomar mejores decisiones y comunicar mejor a la población.

La información siempre será limitada en los primeros momentos de las emergencias, pero esta debe ir clarificándose en la medida que transcurre el tiempo. Resúmenes del número de personas afectadas, sus necesidades y su ubicación, los insumos disponibles y su ubicación, y los activos de transporte al servicio de la respuesta forman los cimientos fundamentales para una gestión eficaz y eficiente.

Los sistemas de comunicación necesitan ser integrados entre diferentes instituciones y niveles de gobierno. Si bien se utilizaron diferentes medios de comunicación para alertar e informar a la población sobre las emergencias, queda pendiente de mejora un sistema de comunicación de emergencia para las instituciones del Estado, así como la vocería oficial, a fin de mantener la conectividad en las comunicaciones y dar información oficial a la población que lo necesita.

Una parte de la población no toma conciencia de la gravedad de las alertas tempranas y anuncios de evacuación. A pesar de entrar en contacto con la difusión de las alertas de peligros, algunas personas permanecieron en sus centros poblados. Este hecho determina la necesidad de mejorar los sistemas de alerta temprana, y estudiar mejor por qué motivos la población no reacciona para poder conseguir una respuesta positiva.

7 Los sistemas de focalización, empadronamiento, verificación y monitoreo de personas damnificadas y afectadas podrían ser unificados y mejorados. El Sistema de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades es aún perfectible para contar con información de calidad y oportuna.

Durante las emergencias por el Fenómeno El Niño Costero 2017, la recolección de información sobre las personas damnificadas y afectadas presentó dificultades para su implementación, lo que hace dudar de la viabilidad del modelo seguido por EDAN. Entre las dificultades, cabe mencionar i) las limitaciones de los gobiernos locales para recolectar la información en padrones y procesarla se explican por el hecho de que no contaban con soporte tecnológico y el personal suficiente y debidamente capacitado. ii) pese a que se había aprobado un manual de EDAN en septiembre 2016, este no había sido implementado al momento de la emergencia y debió usarse la versión anterior del EDAN, con limitaciones como no contar con los formatos adecuados (por ejemplo, el registro de las personas damnificadas ubicadas en albergues); iii) la información usada en los Centros de Operaciones de Emergencias era preliminar y demandaba una evaluación de la calidad de la información que en algunos casos detectaba sobredimensionamiento en el número de personas damnificadas y afectadas (Lambayeque), que superaba a la población de la zona; iv) información de diversas fuentes diferentes al EDAN (INEI, COFOPRI) señalan otro número de

personas damnificadas y afectadas, lo que dejó dudas sobre el número real; y v) ante la ausencia de información nominal, cada sector realizó su propia identificación de damnificados y afectados para los fines de sus intervenciones, sin lograr garantizar el manejo de un registro único de estas personas.

El Sistema de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades es aún perfectible para contar con información de calidad y oportuna. Varios meses después de la mayor incidencia de la emergencia, aún no se determinaba con precisión el alcance de la afectación en número de personas y no se contaba con un padrón nominal de personas damnificadas. Esto determinaba limitaciones en la respuesta inmediata para la entrega de ayuda, ya que los sistemas de control del Estado exigen la identificación nominal de las personas damnificadas. Ante la imposibilidad de contar con esa información, debió superarse con modificatorias normativas que obligaron la presencia de Contraloría en la emergencia para así facilitar la entrega de ayuda.

Al inicio de la respuesta a un desastre, para las instituciones y personas responsables, la necesidad más urgente son las cifras estimadas de las poblaciones afectadas y la magnitud de los efectos del desastre. Frente a las dificultades encontradas, la primera herramienta al alcance de quienes deben tomar decisiones es la geolocalización de las poblaciones, lo que podría facilitar la tarea enormemente. En base a estas informaciones, se pueden lograr estimados rápidos al comparar fotografías aéreas de las zonas afectadas antes y después (como las que disponía la Fuerza Aérea del Perú) y, particularmente, para agilizar la respuesta a aquellas per-

sonas en los sitios más distantes o difíciles de alcanzar. Esa información básica podría ser refinada para reflejar más precisamente las cifras, localización y necesidades de la población a medida que la respuesta avanza, que se llega a las localidades afectadas y que se agudiza la comprensión de la magnitud de los daños.

La distinción entre personas “damnificadas” y “afectadas” no está clara para todos los actores involucrados en la respuesta. Esta definición está vinculada a la pérdida de la vivienda, y es considerada como el criterio único, pero es insuficiente. Esta información, cruzada con otras informaciones preexistentes que tomen en cuenta las necesidades de las personas —tales como la situación de seguridad alimentaria y nutrición, los principales medios de vida de las comunidades afectadas, la situación de vulnerabilidad (edad, discapacidad, sexo)—, facilitaría la comprensión de las diferencias entre los términos “afectados” y “damnificados” para proponer acciones de respuesta más adaptadas a las necesidades reales.

8 La respuesta humanitaria dirigida a la población damnificada, y especialmente aquella desplazada o en albergues, debería estar basada en las necesidades y derechos, e incluir un enfoque de protección de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

La unificación de información sobre el estado de afectación y las necesidades de la población es muy importante para determinar el tipo y duración de la respuesta. Sin esta información, la respuesta tiende a basarse en la disponibilidad de bienes en lugar de los derechos de la población, y esto se debe evitar.



Los almacenes y stocks adelantados del INDECI y de gobiernos regionales, posicionados en lugares estratégicos, resultaron sumamente útiles; sin embargo, en general no eran suficientes para cubrir las necesidades de la población. Los stocks preposicionados en los almacenes necesitan reforzarse en base en las necesidades de la población, los escenarios de riesgo y la integración con las capacidades logísticas de los gobiernos regionales y locales.

Los mecanismos de control pudieron ser flexibilizados tempranamente, lo que hubiera facilitado la entrega de ayuda, aun cuando la información de las necesidades no estaba completa. Sin embargo, demandaba la presencia de representantes de los órganos de control que acompañaran las operaciones de emergencias, lo que retrasó las entregas iniciales. Esta medida resultó buena para agilizar la entrega de ayuda desde un punto de vista administrativo, pero no lo suficiente para garantizar la calidad de la ayuda.

En cuanto a la seguridad alimentaria, los conceptos de “ración mínima diaria”, “raciones para grupos con necesidades especiales” (niños de menos de 2 años, mujeres gestantes y lactantes, etc.) no siempre fueron incorporados a la respuesta a nivel local. En algunos casos, las distribuciones de alimentos por parte de las alcaldías de provincia o distritales no estaban basadas en criterios humanitarios sino en disponibilidad. Los afectados no siempre tenían información de lo que debían recibir o de cuándo se haría la próxima distribución. Por otro lado, en los albergues de Piura, las distribuciones seguían el esquema recomendado por el INDECI en base a normas internacionales.

La gestión de los albergues se concentró en temas de salud, carpas y alimentación que mostraron limitaciones para lograr un manejo integral acorde con normas humanitarias. La población fue instalada en albergues en la medida que se ubicaron lugares seguros. El énfasis estuvo en la atención con carpas y salud, pero se evidenciaron limitaciones en cuanto a las autoridades designadas y los protocolos de manejo de albergues y que la atención no lograba cubrir las necesidades de

la población, como seguridad, protección, agua segura, desechos sólidos, desechos médicos.

Es imperativo contar con un sistema de monitoreo de asistencia brindada a las personas damnificadas para asegurar que llegue, en función de su situación y necesidades, a aquellos a quienes debe ser destinada y además evitar duplicaciones de ayuda. El seguimiento es particularmente necesario cuando entidades privadas y otros actores están involucrados en la respuesta con mecanismos de coordinación limitados.

9 La población y el sector privado dieron muestras de gran solidaridad mediante donaciones voluntarias, lo que fue muy positivo, pero se necesitan mejores normativas para facilitar la cadena de suministro humanitario.

Si bien los aportes de la población a las personas damnificadas fueron muy beneficiosos, las donaciones voluntarias en general tienden a no ser predecibles, lo que dificulta la administración de este tipo de sistemas de ayuda. Generalmente incluyen una vasta diversidad de productos y no son estandarizados. El sector privado, de igual manera, se activó movilizándose con sus capacidades, haciendo donaciones, aplicando mecanismos de donación por impuestos y ofreciendo una variedad de productos para la población damnificada. Una revisión de la normatividad podría ayudar a canalizar mejor estas expresiones de solidaridad de una manera más eficiente.

10 La ayuda humanitaria en especie se podría haber combinado con mecanismos de protección social reactiva ante emergencias, implementados una vez que las limitaciones logísticas y la operatividad de mercados e instituciones financieras se restablecieron.

Se implementó un modelo tradicional de respuesta humanitaria basado en la entrega de bienes humanitarios en especie, lo que ayuda a suplir las necesidades básicas de la población en el momento inicial de la emergencia, pero que también requiere de un alto componente logístico. Las necesidades humanitarias pudieron ser atendidas también a través de otras mo-



dalidades de atención vía transferencias de efectivo una vez que los mercados se hubieran recuperado.

La implementación de mecanismos de transferencias de dinero en efectivo a través de los sistemas de protección social existentes se realizó en la etapa final de la respuesta (septiembre), y en el marco de la reactivación económica. El bono “Una Sola Fuerza” se realizó de forma extraordinaria por única vez a los usuarios del Programa de Transferencias Juntos y a los de Pensión 65 sin condicionamientos, lo que fue altamente valorado para cubrir necesidades de la población damnificada, pero podría haber sido utilizado como mecanismo de respuesta en una etapa mucho más temprana de la emergencia. Este mecanismo de “protección social

adaptable ante emergencias”, tal y como lo demuestra la experiencia de varios países (por ejemplo, Ecuador, Etiopía, Sri Lanka, Chile) es especialmente relevante en situaciones en las que una proporción importante de los afectados son residentes de zonas urbanas o periurbanas en las cuales los mercados continúan funcionando con mínimos inconvenientes.



Recomendaciones

En base a las lecciones aprendidas, se proponen las siguientes recomendaciones a futuro que pueden servir para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres:

Recomendación 1: Generar mayor conciencia en la población sobre la peligrosidad de las diferentes áreas, para que tomen previsiones a fin de reducir su vulnerabilidad. Acciones como la determinación de zonas de peligro a través del mapeo, la difusión de estos mapas y su uso en el desarrollo urbano, las sanciones ante el incumplimiento de la intangibilidad de zonas de riesgo no mitigable, complementadas con el desarrollo y mejora de sistemas de alerta temprana —incluidos la vigilancia epidemiológica pre- y post-desastre— y una mejor educación permitirán fomentar una cultura de la gestión de riesgo.

- Se debe garantizar y difundir el uso de mapas de zonas de peligro en la planificación territorial y desarro-

llo urbano, desarrollar la normatividad de obligatorio cumplimiento, señalar las áreas de peligro, difundir a la población y sancionar el incumplimiento de los gobiernos locales que realicen habilitaciones de servicios en zonas intangibles.

- Se debe desarrollar los sistemas de alerta temprana (SAT) actuales y para nuevos peligros, así como la interpretación de los peligros de orden climático, económico y sanitario (la vigilancia epidemiológica pre- y post-desastre) que permitan definir los escenarios de riesgo con anticipación e implementar mecanismos de difusión de la información más efectivos y con mayor alcance poblacional, para la implementación de las acciones de preparación y respuesta temprana.
- Se debe reforzar la integración de la gestión de riesgo de desastres en la actividad educativa con la finalidad de generar una mejor cultura de prevención y preparación en las comunidades educativas como agentes

de cambio hacia una cultura permanente de manejo de riesgos.

Recomendación 2: Fortalecer el SINAGERD mediante una evaluación de la política y las capacidades del Estado, las recomendaciones de los últimos desastres y los desafíos que plantean los nuevos peligros, especialmente la posibilidad de un desastre de gran magnitud (nivel V).

- Se debe promover la concertación para elevar la prioridad política de la gestión de riesgos de desastres como requisito primario para el desarrollo, hasta lograr un pacto de Estado con una visión de largo plazo.
- Un primer paso podría ser considerar que los principales cuellos de botellas y lecciones aprendidas de los más grandes desastres sufridos por el país en las últimas dos décadas siguen vigentes y que la mayoría aún siguen sin resolverse. Esto hace recapacitar sobre la efectividad del actual modelo de gestión de riesgos.
- Se debe revisar la actual configuración y nivel de implementación del SINAGERD para fortalecer la rectoría, liderazgo, estructura, competencias y recursos institucionales que faciliten el accionar en todos los procesos de la gestión de riesgo de desastres y especialmente ante desastres de gran magnitud (nivel V) que se presenten en el país.
- Se deben preparar los instrumentos de planificación de operaciones de emergencia de gran magnitud (nivel V) definiendo el esquema de actuación, los protocolos operativos para cada sector, las medidas que el Estado deberá tomar para brindar el soporte necesario a los responsables de la preparación y respuesta, así como el liderazgo —con responsabilidades de comando y control de una sola institución— y las líneas de coordinación y comunicación bien definidas con niveles regional, provincial y local.
- Se deben evaluar las políticas de Estado en materia de gestión de riesgo de desastres versus descentraliza-

ción política, económica y administrativa a través del Acuerdo Nacional, así como armonizar con los marcos legales de la organización de los gobiernos regionales y locales, para propiciar el desarrollo integral coherente y sostenido del Perú.

- Se deben adaptar roles del MINDEF y el MIDIS, y redefinir el mandato para su accionar como entidades de primera respuesta ante emergencias.

Recomendación 3: Apoyar una mejor articulación entre los actores y niveles de Gobierno a través de acciones como planificación, implementación de espacios de coordinación, promoción de la participación de la sociedad civil y el sector privado, elaboración de protocolos de acción ante desastres.

- Se debe mejorar la definición de umbrales o criterios de determinación de cada nivel de emergencia. Las capacidades de respuesta versus necesidades deben estar vinculadas según estándares humanitarios, para evitar subjetividad en la definición del nivel de emergencias, confusiones de línea de mando, roles y funciones de los actores. De esta manera, se propicia la participación más amplia y ordenada de los sectores de la sociedad y las posibilidades de seguimiento a través de órganos de control del Gobierno.
- Se debe fortalecer la implementación de Centros de Operaciones de Emergencias, Grupos de Trabajo de Gestión de Riesgos y Plataformas de Defensa Civil a nivel sectorial y territorial con asignaciones de recursos específicos para sostener su capacidad de coordinación y articulación basada en la comunicación. Los Centros de Operaciones de Emergencias deben funcionar permanentemente y propiciarán que los actores de la sociedad civil, sector privado y población interactúen con los gobiernos locales.
- Se debe desarrollar una normativa para la participación de la sociedad civil en la preparación, respuesta y rehabilitación mediante las mesas temáticas de la Red



Humanitaria Nacional – RHN. Esta acción deberá establecer los umbrales o determinantes para su activación según tipo de peligro y organizar su participación armoniosa en apoyo a las acciones de los diferentes niveles de gobierno.

- Se deben establecer protocolos con procedimientos operativos de acción para personal crítico en los procesos de preparación y respuesta ante emergencias que consideren procedimientos relativos a la coordinación y articulación intersectorial e interinstitucional para facilitar la gestión de riesgos.
- Se debe fomentar la profesionalización de los funcionarios clave en la preparación y respuesta ante emergencias acreditando las capacidades mediante entes rectores e incluir responsabilidades de gestión de riesgo de desastres en la función pública a todo nivel.

Recomendación 4: Establecer procedimientos operativos estandarizados para el financiamiento de los diversos tipos de emergencias garantiza una primera respuesta destinada a proteger la vida y los medios de vida de la población.

- Se deben definir medidas anticipadas de carácter económico y financiero en base a pronósticos, orientadas a fortalecer la preparación y respuesta de los gobier-

nos locales y regionales e instituciones del Gobierno a nivel central.

- Se deben establecer mecanismos financieros estandarizados, basados en pronósticos, más ágiles y efectivos que los existentes y que permitan asignar recursos adicionales para preparación y respuesta a emergencias. Al asegurar liquidez a nivel de los operadores de las emergencias se facilitará la implementación de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación ante emergencias. Estas medidas deben complementarse con protocolos y orientaciones sobre el uso de recursos durante emergencias que podrían facilitar la inversión inmediata de recursos mediante los gobiernos locales y regionales, reforzando sus capacidades ante las emergencias para implementar las acciones de preparación y respuesta, especialmente destrabando la evaluación, empadronamiento y atención de las necesidades de la población.

Recomendación 5: Reforzar sistemas de comunicaciones y análisis de información para tomar las mejores decisiones y articular las acciones de preparación y respuesta de autoridades y operadores de la emergencia.

- Se debe optimizar la gestión de la información y enfocarla en el análisis y pronóstico para facilitar las ac-

ciones de respuesta. Esto requiere necesariamente la integración de sistemas de información y comunicación de emergencia para informarse de la situación, establecer escenarios, determinar necesidades y definir las acciones de preparación, respuesta y rehabilitación.

- Se debe fortalecer un sistema de comunicaciones de emergencia de cobertura nacional para mantener la conectividad de las instituciones del Estado que esté unificado, de uso oficial, con vocería designada y mensajes estandarizados, enmarcados en planes de comunicación de crisis que lleguen hasta la población afectada.
- Se debe sensibilizar a la población sobre los aspectos de gestión de riesgo de desastres, y comunicar protocolos de preparación y respuesta para propiciar su participación activa y responsable en la autoayuda de la primera respuesta.

Recomendación 6: Replantear el modelo de evaluación de daños, análisis de necesidades e identificación de personas damnificadas, para encontrar un sistema integral más versátil y coherente con el manejo de desastres.

- Se debe revisar el modelo de recolección de información de personas damnificadas y afectadas utilizado en la evaluación de daños y análisis de necesidades (EDAN), y adaptarlo a la realidad de las capacidades a nivel nacional y las distintas fases de las emergencias. Para la primera fase, se debe considerar el uso de evaluaciones preliminares e información estadística secundaria de las posibles personas damnificadas y afectadas, y también un empadronamiento solo a nivel de albergues/campamentos para determinar la población a atender en el corto plazo. Para una segunda fase, se debe considerar un barrido censal y la evaluación sectorial a profundidad, que permita implementar acciones de mediano plazo. Finalmente, en una fase de transición a la reconstrucción, se deben considerar el empadronamiento y los barridos censales.
- Un elemento clave a tomar en cuenta durante la identificación de las personas damnificadas y afectadas es la validación de la información con participación del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, así como actualmente está vinculado el Sistema de Focalización de hogares con el fin de evitar duplicidad o vacíos de información y una integración entre sectores como salud, vivienda, educación y agricultura.



- Se debe optimizar el uso de las herramientas de evaluación de daños y análisis de necesidades para el manejo de información sectorial y territorial para la respuesta inmediata ante desastres. También se debe incorporar el uso de tecnología móvil que ayude a superar las dificultades de los sistemas informáticos en los gobiernos locales y, por otro lado, para que la misma información sea manejada entre las diferentes entidades de respuesta al mismo tiempo.
- Se deben incorporar enfoques de derechos de las personas afectadas y damnificadas en la evaluación de daños y análisis de necesidades (EDAN), y apoyarse en enfoques de grupos vulnerables, protección, género y los principios humanitarios en la gestión de riesgo de desastres. La EDAN debe asegurar que las necesidades sean claramente identificadas y debe ayudar a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas afectadas y desencadenar las acciones de respuesta según los estándares humanitarios.
- Se hace necesario optimizar la atención de las personas en los albergues y definir la autoridad designada para su rectoría, partir de los protocolos de manejo integral, establecer métodos para contar con las evaluaciones de necesidades y proveer los servicios que garanticen el cumplimiento de las normas internacionales humanitarias. Asimismo, se debe incluir el apoyo psicosocial a la población afectada o damnificada como parte de las acciones de respuesta del Estado.

Recomendación 7: Fortalecer la cadena de suministro humanitario mediante un sistema logístico integrado que permita conocer las capacidades de los diferentes actores y gobiernos para su apoyo solidario.

- Se debe implementar un sistema logístico humanitario integrado a nivel nacional (Inventario Nacional de Capacidades) entre centros adelantados de bienes de ayuda humanitaria y las capacidades de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, es particularmente importante fortalecer las capacidades de los equipos de las provincias y los distritos en el manejo de almacenes, sistemas de control de inventario y organización

de insumos para la distribución a personas damnificadas y afectadas.

- Se debe estandarizar la documentación relacionada a la cadena de suministro humanitario. Es necesario que todos los actores manejen los mismos datos en formatos comparables. A tal efecto, el contenido del control de inventario en todos los almacenes debe ser fácilmente interpretado por todos aquellos que requieran tal información. Herramientas de inventario y computadoras, así como balanzas electrónicas, tarimas y transportadores deben ser parte del equipo básico de todos los almacenes.
- Se deben implementar mecanismos unificados de los entes fiscalizadores y de control, más flexibles, que faciliten el accionar de las autoridades en los diferentes niveles de gobierno en las acciones de preparación y respuesta ante emergencia. La participación de los agentes de control y fiscalización durante la emergencia en el territorio debe estar protocolizada y debe tener el fin de operativizar las acciones y garantizar el uso correcto de los bienes y servicios del Estado.
- Se debe mejorar el esquema de distribución de alimentos en emergencias con la incorporación de raciones mínimas diarias y raciones para grupos con necesidades especiales (niños de menos de 2 años, mujeres gestantes y lactantes, etc.) y promover mecanismos de control mediante instituciones de fiscalización del Gobierno y la sociedad civil.
- Se deben unificar sistemas de información de emergencias mediante una herramienta funcional integrada que administre información de necesidades de los diferentes sectores, capacidades, stocks humanitarios y monitoreo de la asistencia a la población damnificada. Se debe contar con evaluadores capacitados para el manejo de la herramienta.

Recomendación 8: Mejorar los mecanismos de donaciones de la población y sector privado, regulándolos en función de las necesidades específicas y promoviendo buenas prácticas de donación.

- Se deben revisar los mecanismos de donaciones de población y sector privado, nacional e internacional, y desarrollar una regulación de su flujo en función de las necesidades de la población y promoviendo las buenas prácticas de donaciones humanitarias. Los temas que podrían ser mejorados corresponden a la facilitación de donaciones —preferentemente en efectivo—, la estandarización de los bienes donados en tipo, presentación, plazo de vencimiento. Al mejorar estos aspectos sobre las donaciones en emergencias, podrían ir disminuyendo factores que actualmente constituyen riesgos adicionales en la cadena de suministros humanitarios.
- Considerando las experiencias de la región y del mundo en respuesta a desastres, se deben incorporar las mejores prácticas y las tendencias internacionales en el sistema peruano. En países de medianos ingresos que generalmente tienen programas sociales establecidos y con una cobertura importante, la tendencia es de aumentar la eficiencia de la respuesta a desastres mediante estos programas ya existentes (ver Recuadro 3. Protección social reactiva ante emergencias en el Perú). Tomando en cuenta los avances en el país sobre transferencias en efectivo (Juntos, Pensión 65), la implementación de programas sociales (alimentación escolar Qali Warma, Cuna Más, Programa de Complementación Alimentaria) y la implementación de bonos humanitarios por emergencia (a través de Juntos y Pensión 65), se puede implementar un esquema predefinido de nuevos mecanismos de asistencia humanitaria a la población vía los programas sociales en futuras emergencias.

Recomendación 9: Incorporar las mejores prácticas y aprendizajes internacionales en la respuesta a desastres a través de mecanismos innovadores utilizando los programas sociales existentes en el país para responder a desastres. En otras palabras, diseñar un sistema de protección social reactivo ante emergencias.

Recuadro 5. Protección social reactiva ante emergencias en el Perú

Cada vez son más reconocidos en el mundo los potenciales vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres (GRD) en las respuestas a las crisis y su mitigación. En Perú, existe una serie de iniciativas recientes que muestran el interés del Gobierno y sus aliados de adaptar el sistema de protección social para que cumpla un rol efectivo en emergencias futuras. Así ocurrió con los programas Juntos y Pensión 65 para otorgar transferencias de asistencia humanitaria en respuesta ante la emergencia por el Fenómeno El Niño Costero 2017, mediante el “Bono Una Sola Fuerza”; con la manifestación de la Primer Ministro de implementar un sistema de protección social reactiva a emergencias durante el 2018; y con la realización del Primer Seminario Regional de Protección Social Reactiva ante Emergencias, en Lima (octubre del 2017).



El caso de estudio del Perú sobre la Protección Social Reactiva ante Emergencias forma parte del estudio en América Latina y el Caribe, encargado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y llevado a cabo por Oxford Policy Management (OPM) durante 2016. El estudio incluye una revisión de la literatura de experiencias en la región, seis casos de estudio (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú y República Dominicana) y un informe final con los principales hallazgos y recomendaciones para fortalecer el papel de la protección social en la respuesta a emergencias en América Latina y el Caribe. Para el caso del Perú, se estudió los mecanismos de focalización y entrega del sistema de protección social, así como su coordinación con actores involucrados en la respuesta a emergencias. Se enfocó principalmente en los programas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Hallazgos sobre la protección social no contributiva en el Perú

En los últimos 15 años, el Perú ha experimentado un mejoramiento substancial de prestaciones sociales no contributivas. Durante este periodo, se han creado y expandido programas de transferencias monetarias condicionadas, pensiones no contributivas, mecanismos gratuitos de aseguramiento en salud, y se rediseñó el programa de alimentación escolar, entre otras medidas importantes.

Sobre la Focalización: i) El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) alberga al Padrón General de Hogares (PGH) que contiene información socioeconómica de alrededor de 19 millones de ciudadanos, aporta transparencia y celeridad a la focalización; ii) el MIDIS está desarrollando una estrategia para la actualización de alrededor del 75% de los registros del SISFOH, los cuales caducan en el 2018; iii) la estrategia de recolección y actualización de datos a través de los municipios presenta limitaciones importantes relacionadas a los recursos de las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) y al procedimiento; iv) existe poca información respecto de la efectividad del algoritmo que calcula la Condición Socio Económica – CSE; MIDIS se encuentra revisando la metodología; v) el SISFOH no provee suficiente información respecto de por qué un hogar es clasificado de un modo determinado. Un desafío es cómo comunicar el resultado a la población; vi) el SISFOH puede ser una herramienta importante para planear respuestas a emergencias, dada su gran cobertura y la información que contiene en el Padrón General de Hogares (PGH). El 80% de los hogares registrados de personas damnificadas por las emergencias del Fenómeno El Niño Costero 2017 en el empadronamiento de MIDIS e INEI ya estaba en el SISFOH.

Sobre la entrega de servicios: i) Una de las fortalezas del sistema de transferencias monetarias del MIDIS es el pago a través del Banco de la Nación, que tiene una amplia red de sucursales y diversas estrategias de transferencia, agencias y cajeros, agentes corresponsables; ii) la estrategia de cogestión del programa de alimentación es-

colar Qali Warma incrementa la transparencia en el proceso de compras y entrega, y fomenta el involucramiento de las comunidades; iii) el modelo de cogestión presenta limitaciones a la hora de operar o incluso expandirse durante emergencias, pues los mismos miembros de las comunidades e integrantes de los comités pueden verse afectados por la emergencia.

Sobre la coordinación: i) Todas las entidades del Gobierno participan del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD); sin embargo, en la práctica, esto no se traduce necesariamente en mecanismos efectivos de coordinación y en un rol activo por parte del MIDIS; ii) el MIDIS no está designado como una entidad de primera respuesta en el SINAGERD; esto conduce a que cuando es necesario que cumpla un rol en la respuesta requiere un marco legal que le otorgue las facultades; iii) pese a no tener un rol como entidad de primera respuesta en el SINAGERD, el ámbito de competencia del MIDIS incluye la asistencia a poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono; iv) el Perú cuenta con una amplia gama de instrumentos financieros para actividades de Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) ex-ante y ex-post, y pueden constituir la base para una protección social reactiva frente a emergencias.

Recomendaciones para un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias

La experiencia regional y global muestra que los sistemas más maduros suelen estar mejor capacitados para responder. El primer paso hacia un sistema de protección social reactivo es continuar la senda del fortalecimiento del sistema para la provisión de la asistencia, motivo por el cual fue creado. En particular, algunos aspectos a revisar están relacionados con lo siguiente: i) mejorar el proceso de focalización: revisar y actualizar la información que maneja el SISFOH, agilizar el proceso de identificación de las familias, difundir información que incremente la transparencia y fortalecer la participación de las comunidades; ii) impulsar el uso de los programas de protección social durante emergencias realizando los ajustes necesarios:

considerar otorgar montos diferenciados según la condición socioeconómica del hogar; dimensionar el monto de la transferencia de acuerdo a la cantidad de miembros o niños en el hogar; preparar al sistema de protección social para garantizar la continuidad operativa durante emergencias; y iii) promover los arreglos institucionales para una mejor coordinación: establecer el rol del MIDIS en el SINAGERD como una entidad de primera respuesta, definir estrategias de respuesta a través de protección social para diferentes tipos y magnitudes de emergencias; utilizar la información del SISFOH para dar una primera



respuesta; reglamentar la expansión temporal de programas a la población afectada; modificar el mandato del programa de alimentación escolar Qali Warma de modo tal que el stock de alimentos disponibles pueda ser utilizado durante emergencias y aun durante el receso escolar; revisar la metodología de empadronamiento de personas damnificadas en emergencias integrando la base de datos resultante con el PGH del SISFOH; y desarrollar un esquema de asistencia a familias desplazadas, que puede consistir en una transferencia monetaria de acogida o alquiler.

VI. CONCLUSIONES



Los desastres desencadenados por peligros naturales se están incrementando en la región de Latinoamérica de manera alarmante, tanto en frecuencia como en intensidad, lo que afecta a las personas, infraestructura, campos agrícolas, economía y desarrollo de los países. Según la CEPAL, en la década de 1960 se registraron 19 desastres por año, mientras que en la primera década del siglo XXI, se registraron 68 por año. Entre 2003 y 2013, aproximadamente 67 millones de personas fueron afectadas por desastres en los países de América Latina y el Caribe, en muchos casos comunidades pobres y vulnerables.

En el Perú también se registra esta tendencia. Según los reportes estadísticos del INDECI, entre 2003 y 2015, se reportaron más de 56,000 emergencias que afectaron a más de 12 millones de habitantes. El riesgo a estos peligros se ve exacerbado por el cambio climático y los procesos de alta variabilidad climática que derivan en nuevos tipos de peligros como el Fenómeno El Niño Costero 2017.

Las condiciones socioeconómicas de la población incrementan su vulnerabilidad frente a los desastres de origen natural, lo que es preocupante. Al 2016, se estimó que 18.6 millones de personas (59% de la población)

vivían en zonas altamente vulnerables a desastres y se espera que alcance a 21.9 millones al 2021. Esto quiere decir que se requiere una fuerte inversión en prevención, gestión de riesgo y respuesta a desastres para evitar que los crecientes fenómenos naturales afecten de manera cada vez mayor la vida y los medios de vida de las personas, especialmente de los más vulnerables.

El Fenómeno El Niño Costero 2017 se presentó intempestivamente desde enero hasta abril del 2017, y afectó a más de 1.7 millones de personas, con daños que ascienden a aproximadamente USD\$ 4,000 millones. Los impactos económicos se han calculado en la reducción del crecimiento en -1.2% del Producto Interno Bruto Anual y, consecuentemente, unas 700 mil personas podrían volver a ser pobres, mientras que la desnutrición y morbilidad ante enfermedades se incrementaron.

Este estudio, liderado por el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, Save the Children e IN-DECI, muestra que la respuesta a la emergencia causada por el Fenómeno El Niño Costero fue impresionante. El Gobierno Nacional movilizó unos USD 3,135 millones para desplegar a las Fuerzas Armadas, a todos los sectores y a las instituciones del Estado en apoyo a los gobiernos regionales y locales con la finalidad de brindar asistencia humanitaria, poniendo en marcha un operativo a gran escala y masivo en todas las áreas afectadas.

Este estudio resalta varias lecciones aprendidas y recomendaciones para fortalecer la respuesta ante este tipo de emergencias en un futuro. Algunas no son recomendaciones nuevas. En base a un análisis de las lecciones aprendidas de emergencias pasadas, como el Fenómeno El Niño del 97/98, el terremoto de Pisco del 2007, las inundaciones de Loreto del 2012, se encuentran varios temas recurrentes, lo que señala que todavía se necesita trabajar en ciertas áreas para evitar caer en los mismos errores en una emergencia futura. Estas áreas temáticas recurrentes son i) la estructura institucional, revisión, mejora y ajuste; ii) la normatividad, para la transparencia y rendición de cuentas; iii) los mecanismos de control, manejo de donaciones; iv) las responsabilidades institucionales, roles del perso-

nal; v) la sensibilización y las capacidades de respuesta de la población y Estado; vi) los planes de contingencia para el suministro humanitario; vii) la metodología y herramienta de registro de daños y evaluación de necesidades; viii) la gestión de albergues y atención de las personas más vulnerables; ix) la información científica y alerta temprana; x) la coordinación y articulación interinstitucional; y xi) el sistema de información y comunicación en emergencia.

Por otro lado, la respuesta al Fenómeno El Niño Costero, así como otras experiencias a nivel regional e internacional, permiten identificar ciertas oportunidades y áreas nuevas a ser exploradas en el Perú. Entre ellas, por ejemplo, el uso de nuevas tecnologías y plataformas para fortalecer la gestión de la información antes, durante y después de un desastre, y la utilización de los sistemas de protección social existentes que en el Perú están bien establecidos (programas de transferencia de efectivo a poblaciones vulnerables, como el programa Juntos o Pensión 65, o el programa de alimentación escolar Qali Warma) para diseñar sistemas más reactivos a emergencias. Hay muchas oportunidades para explorar nuevas opciones para seguir trabajando sobre la eficiencia y la eficacia de los sistemas de respuesta a desastres y así garantizar que los derechos y las necesidades de la población damnificada sean atendidos y que los más vulnerables, quienes son los más afectados en una emergencia, no se queden atrás.

Finalmente, resulta preocupante que en sucesivas emergencias se repitan las mismas recomendaciones, que ponen en cuestión la habilidad del país de aprender de sus propias lecciones y experiencias. Lo ocurrido durante el 2017 presenta entonces una oportunidad estratégica para que el Gobierno realice reformas estructurales al SINAGERD que fortalezcan sustantivamente el desarrollo económico y social.

VII. ANEXOS

Tablas de emergencias y población damnificada por departamento

Tabla N°4 Emergencia y daños por años según Departamento (2003-2015)

DEPARTAMEN- TO	TOTAL	AÑOS												
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL NAC.	56,689	3,316	4,038	4,773	4,495	4,636	4,545	4,017	4,515	4,816	6,127	4,378	3,770	4,322
Amazonas	2,672	202	282	294	202	208	169	212	157	108	134	181	278	247
Áncash	998	23	58	60	71	105	87	172	67	75	106	119	40	15
Apurímac	6,295	253	236	562	568	638	508	634	655	631	493	258	319	530
Arequipa	1,954	88	114	110	147	148	150	99	112	205	251	247	70	203
Ayacucho	3,406	162	256	448	281	83	837	345	265	351	221	125	200	302
Cajamarca	3,259	198	250	305	396	268	363	313	195	88	215	111	158	310
Callao	654	30	54	57	60	17	35	57	51	52	119	59	21	52
Cusco	4,057	226	212	215	296	431	203	130	316	448	371	552	373	294
Huancavelica	4,238	140	266	268	109	206	158	161	261	281	451	825	735	359
Huánuco	3,051	100	146	301	354	353	339	189	217	452	309	146	78	67
Ica	582	23	31	49	25	51	22	9	23	92	97	76	53	41
Junín	1,691	72	101	76	69	70	169	117	177	203	148	156	154	172
La Libertad	599	31	43	69	74	70	18	40	40	53	48	46	31	26
Lambayeque	645	7	51	17	50	32	64	56	99	40	82	56	39	52
Lima	3,735	243	279	269	318	269	317	187	252	245	332	296	295	422
Loreto	3,646	285	369	303	316	292	313	313	326	374	358	126	66	104
Madre de Dios	611	166	38	85	19	26	21	15	13	19	56	9	20	24
Moquegua	870	49	53	86	66	88	191	55	42	42	48	44	35	75
Pasco	1,637	42	96	9	127	137	110	110	258	79	104	98	198	150
Piura	2,637	138	212	191	156	271	221	98	153	192	359	204	186	156
Puno	3,274	315	432	256	246	328	241	195	221	258	221	191	83	277
San Martín	3,287	276	215	278	88	122	225	307	383	341	379	322	215	135
Tacna	422	27	48	48	25	61	42	19	11	21	33	22	11	54
Tumbes	822	21	29	46	39	33	107	95	133	29	115	61	26	87
Ucayali	2,038	190	150	281	393	229	107	107	88	128	62	49	86	159

Fuente: SINPAD-Unidad de Estadística-DIPPE-INDECI

Tabla N°5 Población Damnificada por años (2003-2015) según Departamento

DEPARTAMENTO	TOTAL	AÑOS												
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL NAC.	1,560,978	62,347	45,947	75,658	31,046	496,263	84,410	31,578	74,382	177,673	333,367	52,902	30,485	64,920
Amazonas	27,852	1,241	1,849	5,737	1,269	1,161	1,653	1,267	1,388	1,260	1,364	2,517	4,525	2,621
Áncash	13,738	305	493	4,834	380	491	207	878	295	144	2,193	1,595	736	1,187
Apurímac	25,255	2,876	1,061	2,817	1,315	3,815	1,277	1,595	2,767	1,843	3,014	516	612	1,747
Arequipa	27,733	1,318	860	132	108	1,823	224	680	366	1,906	4,417	3,002	67	12,830
Ayacucho	43,393	1,071	445	2,711	1,132	262	886	4,952	7,796	14,309	6,837	899	1,694	399
Cajamarca	34,942	2,130	1,285	5,082	1,315	732	5,474	1,282	1,160	1,713	745	775	424	12,825
Callao	4,826	161	205	312	433	89	188	116	118	423	596	1,311	184	600
Cusco	80,285	4,760	1,338	1,579	2,221	11,697	4,867	19	28,755	8,899	4,631	5,051	4,734	1,734
Huancavelica	70,426	1,075	1,443	938	1,796	44,733	281	249	1,123	3,925	5,284	4,090	3,094	2,395
Huánuco	26,828	513	977	1,826	4,024	1,969	6,846	2,203	1,840	1,774	1,498	843	1,087	1,428
Ica	387,155	137	54	21,974	412	355,332	606	238	653	3,201	2,790	1,212	274	272
Junín	34,357	2,029	1,102	638	961	3,267	1,384	2,130	3,398	11,817	1,724	2,049	1,551	2,307
La Libertad	10,964	228	100	475	555	526	260	1,035	5,073	1,150	368	45	997	152
Lambayeque	18,921	238	12	41	519	101	8,529	397	380	125	6,312	703	171	1,093
Lima	81,855	2,307	932	1,069	1,681	56,027	2,904	1,199	1,172	1,354	8,605	1,484	1,366	1,755
Loreto	375,900	2,002	3,313	4,272	2,939	2,590	2,946	5,752	6,006	100,023	231,827	10,448	1,231	2,551
Madre de Dios	10,607	6,294	208	295	447	134	56	0	54	230	125	21	1,814	929
Moquegua	22,443	149	61	3,145	397	179	13,338	90	66	558	2,051	210	291	1,908
Pasco	6,253	319	433	61	557	724	710	461	516	213	649	132	1,128	350
Piura	57,845	725	1,291	763	1,312	1,733	23,200	331	2,174	1,371	12,453	1,977	2,166	8,349
Puno	101,498	26,243	9,607	2,923	1,902	5,335	3,515	1,217	1,291	7,102	26,011	11,760	813	749
San Martín	43,111	4,316	2,314	11,773	1,553	1,865	1,995	4,305	3,359	2,972	1,701	1,622	1,029	4,307
Tacna	6,770	283	33	88	75	20	491	28	42	534	4,655	16	25	480
Tumbes	15,973	70	14,012	68	542	49	243	98	45	58	189	32	31	536
Ucayali	32,048	1,557	2,429	2,105	3,201	1,609	2,300	1,056	1,545	10,469	3,328	592	441	1,416

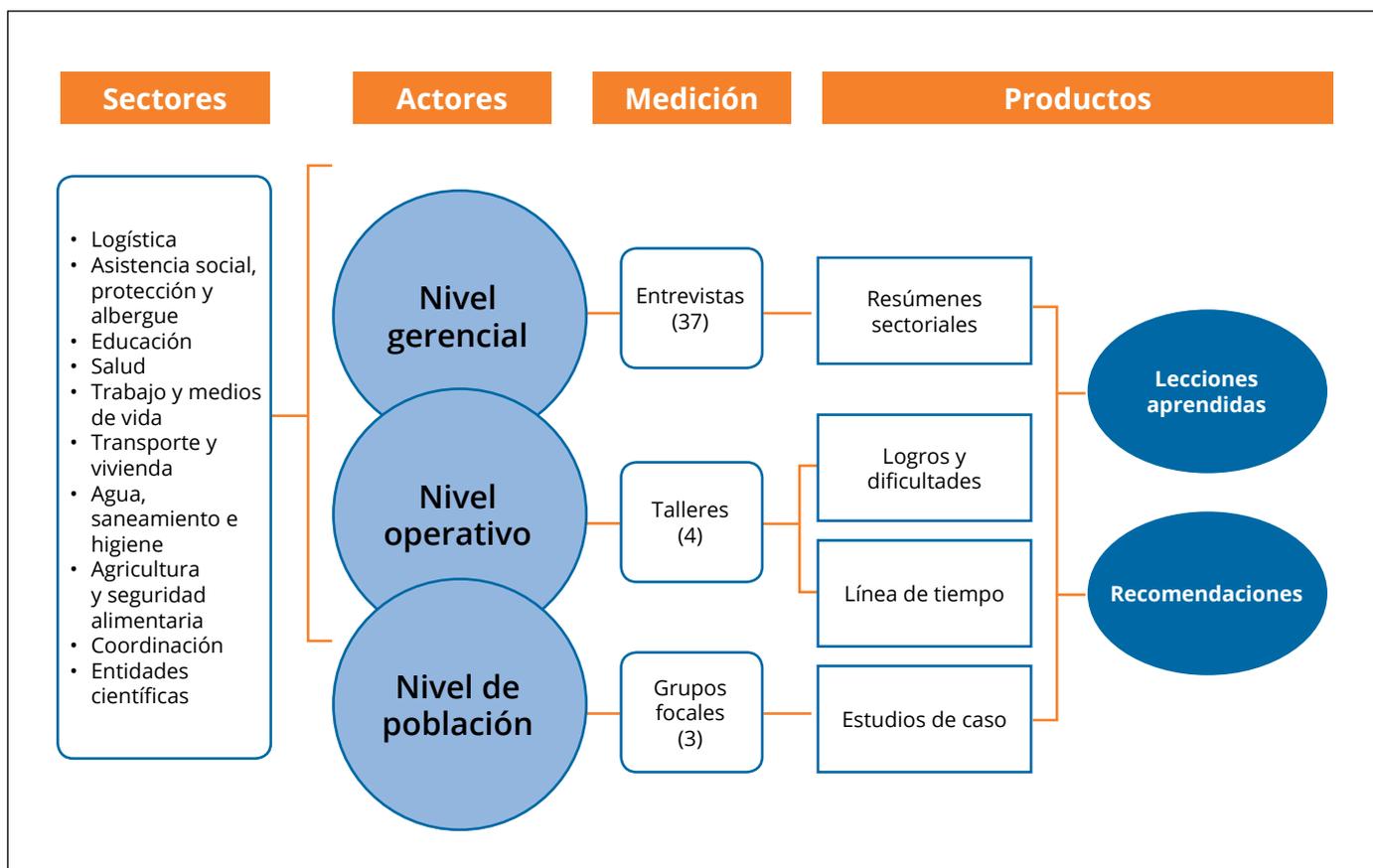
Fuente: SINPAD-Unidad de Estadística-DIPPE-INDECI

Anexo 2. Metodología de las Lecciones Aprendidas por el Fenómeno El Niño Costero 2017

El proceso de sistematización de lecciones aprendidas del Fenómeno El Niño Costero 2017 utiliza un diseño mixto basado en la ejecución de 37 entrevistas semiestructuradas en profundidad, cuatro talleres participativos y tres grupos focales.

Los participantes consultados para elaborar la presente sistematización fueron actores involucrados en los acontecimientos a partir de la emergencia causada por el Fenómeno El Niño Costero 2017, tanto a nivel central como en las regiones de Lambayeque, Piura y La Libertad. A continuación, se presenta un gráfico que diagrama el proceso de recojo de información y los productos que derivan de dicha información.

Figura 7. Metodología de las Lecciones Aprendidas por el Fenómeno El Niño Costero 2017



Sectores

Se identificaron 10 sectores relevantes en la preparación y respuesta de la emergencia. Dichos sectores se tomaron en cuenta para la selección de las instituciones a ser entrevistadas, se contactó a instituciones que representarían a los sectores identificados. Asimismo, los asistentes a los talleres participativos se dividieron en mesas de trabajo por sector, de modo que sus conclusiones reflejaran a cada sector identificado.

Actores y medición

Para la presente sistematización se utilizaron diferentes instrumentos de medición diseñados específicamente para las diferentes características de los tres tipos de actores identificados.

- Actores a nivel gerencial y entrevistas semi-estructuradas en profundidad: Las entrevistas estuvieron dirigidas a aquellos actores clave que por su posición en puestos altos y medios tuvieron participación en la toma de decisiones gerenciales. Se realizaron un total de 28 entrevistas en la institución donde laboraban los entrevistados. Se enmarcó la entrevista bajo criterios de confidencialidad de información y anonimato para minimizar los sesgos por deseabilidad social. A través de preguntas generales, se dio al entrevistado un marco sobre las temáticas a explorar, luego se profundizó por medio de repreguntas en los puntos que el propio entrevistado iba mencionando, de modo que se minimizó la imposición de una agenda específica por parte del entrevistador. Se exploraron las temáticas de principales acciones realizadas en la preparación y respuesta, lecciones aprendidas, coordinación interinstitucional y recomendaciones.
- Actores a nivel operativo y talleres participativos: Los talleres estuvieron dirigidos a aquellos actores clave que tuvieron participación en la toma de decisiones en un nivel operativo. Se realizaron cuatro talleres participativos de día y medio con actores del Gobierno Central, gobierno regional, gobierno local y miembros de la Red Humanitaria. Los talleres se realizaron en Lima, Chiclayo, Piura y Trujillo. Se tuvo una participación de 379 personas. En Lima, se realizó el 4 y 5 de junio de 2017; el taller en Chiclayo se realizó el 6 y 7 de julio; el taller en Piura se realizó el 10 y 11 de julio; y el de Trujillo se realizó el 13 y 14 de julio. Los talleres se realizaron en salas de eventos de hoteles para fomentar la reflexión ajena a un ambiente institucional. En la primera parte del primer día se realizaron presentaciones de las autoridades locales, y seguidamente, las dinámicas de trabajo. A través de estas dinámicas se realizó un trabajo en mesas sectoriales, donde se exploraron las temáticas de línea de tiempo, logros y dificultades en la preparación y en la respuesta, lecciones aprendidas y recomendaciones.
- Actores a nivel poblacional y grupos focales: Los grupos focales estuvieron dirigidos a aquellas poblaciones que fueron afectadas por la emergencia. Se realizaron tres grupos focales, uno por cada región que forma parte del estudio (Lambayeque, Piura, La Libertad). El grupo focal en Chiclayo se realizó el 8 de julio; el grupo focal de Piura se realizó el 11 de julio; y el grupo focal de Trujillo se realizó el 15 de julio. Todos los grupos focales se realizaron en espacios públicos habilitados y techados en las zonas afectadas. A través de preguntas generales se introdujeron temas de reflexión en el grupo focal, que se fueron profundizando de manera grupal. Se exploraron las temáticas de preparación, afectación, respuesta y aprendizajes.

Productos

A partir del análisis de las entrevistas se desarrollaron los resúmenes sectoriales, que reflejan una visión sectorial de lo ocurrido durante la emergencia. A partir del análisis de los talleres participativos se desarrollaron los logros y dificultades en la atención a la emergencia y la línea de tiempo que lista de forma cronológica los diferentes sucesos y acciones de la emergencia. A partir del análisis de los grupos focales se desarrollaron estudios de caso que reflejan una visión de lo ocurrido durante la emergencia desde la óptica de la población. Finalmente, integrando los análisis de las entrevistas, talleres y grupos focales, se desarrollaron las lecciones aprendidas y recomendaciones que nos brindan la visión a futuro de las mejoras en la GRD en el Perú.

