

Creación de una Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Creating a National Authority for Disaster Risk Management

Gino Rolleri Alvarado

<https://orcid.org/0009-0002-6665-1992>

Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Magíster en Administración de Empresas y post grado de Alta Estrategia en el Centro de Altos Estudios Estratégicos en España. Ha servido 28 años como Oficial del Ejército del Perú y cuenta con amplia experiencia en Gestión Pública como consultor de programas de la ONU y cargos directivos en INDECI y SUCAMEC. Actualmente, se desempeña en el cargo de Jefe del Gabinete de Asesores del Ministerio de Defensa.

Email: ginorolleria@hotmail.com

106

Resumen: El Génesis del sistema funcional para gestionar los fenómenos naturales data de más de cuatro décadas, desde el Sistema de Defensa Civil del 1972, pasando por el SINADECI en 1991, hasta llegar al actual Sistema Nacional de Gestión del Riesgo del Riesgo de Desastres en el 2011. Esta preocupación de los diferentes gobiernos está dada por la ubicación geográfica del Perú, el cual se encuentra en el denominado Cinturón de Fuego del Pacífico, lo que ocasiona que se generen diferentes peligros producidos por la naturaleza. Es así que, como se explica líneas arriba, se crearon diferentes organizaciones que se formaron para tal efecto; sin embargo, el último y actual sistema es el más estructurado, teniendo como componentes la gestión preventiva, reactiva y correctiva. Estos componentes son el marco donde se definen los siete (7) procesos que se llevan a cabo en todos los niveles de gobierno. Es aquí donde se inicia la dificultad de poder coordinar eficientemente las acciones para integrar estos siete procesos, ya que éstos están divididos y a cargo de dos entidades distintas, actualmente adscritas al Ministerio de Defensa, como son el Instituto Nacional de Defensa

Civil (INDECI) y el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED); pero que además no son órganos rectores, mas bien son sólo organismos técnicos, los que deberán presentar sus planes y estrategias al Viceministerio de Gobernanza Territorial, demorando la aprobación de los mismos y por ende la planificación en los niveles subnacionales.

Otro aspecto a tener en cuenta es que existen entidades científicas que son proveedoras de información al sistema, pero que se encuentran en diferentes ministerios, dificultando la rápida y oportuna toma de decisiones para obtener una respuesta eficaz ante un fenómeno natural.

Es por ello que para poder articular los procesos y mirar el sistema con una visión de ciudades sostenibles, se requiere contar con una Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que tenga rango de Ministro y realice el seguimiento de las acciones que se llevarán a cabo en todos los componentes del sistema, evitando que se den autorizaciones de construcción en zonas de riesgo, que los servidores públicos que trabajan en el sistema sean idóneos y certificados, que los procesos se alineen eficientemente con un enfoque territorial, de tal manera que se pueda reducir la vulnerabilidad de las personas ante peligros producidos por la naturaleza.

Palabras clave: Políticas Públicas, Gestión del Riesgo de Desastres, Autoridad Nacional, Oportunidades Políticas.

Abstract: The genesis of the functional system to manage natural phenomena dates back more than four decades, since the Civil Defense System of 1972, passing through SINADECI in 1991, until reaching the current National Disaster Risk Management System in 2011.

This concern among the different governments is due to the geographical location of Peru, which is in the so-called Pacific Ring of Fire, resulting in several nature-caused hazards. Thus, as explained above, different organizations were established for this purpose. However, the latest and current system is the most structured, having preventive, reactive, and corrective management as components. These make up the framework where the seven (7) processes that are carried out at all levels of government are defined. This is where the difficulty of being able to efficiently coordinate the actions to integrate these seven processes begins since they are divided and in charge of two different entities, currently attached to the Ministry of Defense, such as the National Institute of Civil Defense

(INDECI) and the National Center for Estimation, Prevention and Reduction of Disaster Risk (CENEPRED). However, they are also not governing bodies, rather they are only technical organizations that must submit their plans and strategies to the Vice Ministry of Territorial Governance, delaying their approval and therefore planning at the subnational levels.

Another aspect to take into consideration is that there are scientific entities that are providers of information to the system, but they are located in different ministries, making it difficult to make quick and timely decisions to obtain an effective response to a natural phenomenon.

It is for this reason that to articulate the processes and look at the system with a vision of sustainable cities, it is necessary to have a National Disaster Risk Management Authority with a Ministry rank. It will monitor the actions that will be carried out in all system components, preventing construction permits from being given in risk areas, with suitable and certified public servants working in the system, as well as establishing processes that are efficiently aligned with a territorial approach so that peoples vulnerability to natural hazards can be reduced.

108

Keywords: Public politics, Risk Disaster Management, National Authority, Politics opportunities.

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de su historia, el Perú ha sufrido desastres de diverso origen y magnitud. La ausencia de estrategias y organización adecuada para enfrentarlos ha significado, en muchas ocasiones, la desaparición de pueblos, etnias e incluso culturas enteras. En los últimos 60 años, el Perú ha adoptado diversos modelos, perspectivas y enfoques para organizarse ante una realidad en la que terremotos, las inundaciones, huaycos, deslizamientos, heladas, sequías, pero sobre todo el Fenómeno “El Niño”, se hacen cada vez más recurrentes. El presente artículo busca analizar la evolución de la organización y planeamiento de la gestión del riesgo de desastres en el Perú y explorar las implicancias de la creación de una Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

El trabajo parte de los cambios, en muchos casos impulsados por desastres, en los sistemas de organización frente a emergencias y desastres desde el Sistema de Defensa Civil del 1972, pasando por el SINADECI en 1991 hasta llegar al actual Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el 2011. Tomando en consideración que desde fines del 2010 la gestión del riesgo de desastres es una política pública nacional y como tal conlleva a la generación de acciones

para lograr su aplicación en todo el país, con inclusión y democracia, y que a pesar de los esfuerzos e inversiones aún se viven problemas para el cierre de brechas y cumplimiento de metas propios de un contexto de descentralización y coordinación multinivel y multisectorial.

2. ANTECEDENTES

Según el Ministerio de Economía (2006), los países menos desarrollados son los que sufren los mayores impactos producidos por los desastres, pues su infraestructura y sus economías son más vulnerables a los peligros naturales. El Perú se encuentra ubicado en la costa occidental del continente, en el Cinturón de Fuego del Pacífico, el cual es escenario del 75% de la sismicidad total del planeta. Además, cerca de su litoral se encuentran la placa de Nazca y la placa sudamericana, las cuales desarrollan una presión tectónica que constantemente libera energía y que origina sismos de diferente magnitud. Asimismo, en el territorio peruano se asientan varios volcanes que, aunque no se encuentran en actividad, constituyen un peligro latente. Por otro lado, otro de los fenómenos que se presentan, pero en menor medida, son los maremotos o tsunamis, que pueden ocasionar grandes desastres. Cabe resaltar que, aún cuando los desastres vienen ocurriendo en el Perú desde hace siglos y sus efectos en el ámbito social, económico y político cada vez son mayores, lamentablemente el país no se encuentra preparado para afrontarlos de forma efectiva, a pesar de que el Perú ha asumido compromisos internacionales que brindan orientaciones prácticas basados en experiencias de otras regiones del mundo.

Para entender mejor esta problemática, es necesario primero definir algunos conceptos que utilizaremos en el presente artículo. La gestión del riesgo de desastres se puede entender como un proceso social, que tiene como finalidad la reducción y el control permanente del riesgo de desastres en la sociedad, lo cual implica tomar conciencia del riesgo, analizarlo y entenderlo, evaluar las opciones y prioridades para reducirlo, evaluar los recursos disponibles, diseñar estrategias e instrumentos para enfrentarlo y, finalmente, implementar la solución sobre la base de negociaciones concertadas. La gestión del riesgo de desastres se fundamenta en la interacción de otros términos como peligro, vulnerabilidad, resiliencia y riesgo.

El peligro es la probabilidad de que un fenómeno físico potencialmente peligroso, de origen natural, socionatural o antropogénico (causado por el hombre), se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y con determinada

duración y frecuencia. Un peligro sólo se puede concebir como tal, si el fenómeno físico tiene la potencialidad de generar daños en un contexto social determinado.

El peligro de origen natural se encuentra relacionado a los fenómenos meteorológicos, geotectónicos, biológicos, de carácter extremo o fuera de la normalidad; por tanto, los peligros de origen natural no pueden ser controlados por el hombre, ya que no se podría determinar su ocurrencia ni mitigar la magnitud de sus impactos. Cada región y cada zona presentan características que determinan peligros diferentes. Por otro lado, los peligros de origen socionatural presentan la particularidad de desarrollarse como consecuencia de una inadecuada relación entre el hombre y la naturaleza, encontrándose relacionados a fenómenos que comúnmente se identifican como naturales, tales como las inundaciones o deslizamientos, pero cuyo aumento en la frecuencia y severidad se debe a procesos de degradación ambiental o de intervención humana sobre los ecosistemas. Dichos procesos pueden dar origen a peligros naturales donde no existían antes y pueden reducir los efectos mitigantes naturales de los ecosistemas; por ejemplo, la tala y la deforestación o el mal manejo del agua exponen los suelos a la erosión hídrica, lo cual aumenta la probabilidad de deslizamientos, huacos e inundaciones.

La vulnerabilidad es la susceptibilidad de una unidad social, estructura física o actividad económica, de sufrir daños por acción de un peligro, siendo el grado de exposición o la propensión a sufrir el daño o peligro, y no el peligro en sí mismo. En otras palabras, se trata de una condición social de particular debilidad que resulta de un proceso de desarrollo no sostenible y que se expresa a través de la exposición y baja capacidad de respuesta o recuperación.

La resiliencia se refiere al nivel de asimilación o capacidad de recuperación que tiene la unidad social frente al impacto de un peligro o amenaza. Una baja resiliencia será expresada en limitaciones de acceso o adaptabilidad de la unidad social, y su incapacidad o deficiencia en absorber el impacto de un fenómeno peligroso. La resiliencia incluye las estrategias de la población y de cada uno de los actores sociales involucrados para salir adelante en situaciones adversas. Dichas estrategias pueden ser mecanismos de autoayuda, facilidades para el acceso a recursos que incluyen tierra, herramientas, semillas, activos, reservas de alimentos no perecederos, así como destrezas, redes sociales de soporte, recursos financieros, niveles de protección, conocimientos, tecnologías constructivas, entre otros; lo que en otras palabras significa que una comunidad puede ser menos vulnerable al trabajar en su grado de resiliencia, por ejemplo, de sus niveles de conocimiento.

Ahora bien, el riesgo se constituye como la probabilidad de que la unidad social o sus medios de vida sufran daños y pérdidas ocasionados por la interacción de un peligro con una situación de vulnerabilidad social y física ante el mismo. La combinación de ambos factores podría ocasionar la pérdida de viviendas, infraestructura básica y vidas humanas. Estos dos factores del riesgo son dependientes entre sí. Lavell (1996), menciona que un evento físico de la magnitud o intensidad que sea, no puede causar un daño social si no hay elementos de la sociedad expuestos a sus efectos. De la misma manera hablar de la existencia de vulnerabilidad o condiciones inseguras de existencia, es solamente posible con referencia a la presencia de una amenaza particular. Esto quiere decir que se puede inferir que el riesgo es dinámico y es producto de procesos sociales y de los modelos de desarrollo que se aplican en un territorio y sociedad determinados, por lo que puede ser reducido en la medida que la sociedad procure cambios en alguno de sus componentes, no activando nuevos peligros, no generando nuevas condiciones de vulnerabilidad o reduciendo las vulnerabilidades existentes. Si una comunidad trabaja en aumentar su nivel de resiliencia, reducirá sus condiciones de vulnerabilidad y, con ello, el nivel de riesgos.

Finalmente, se debe mencionar que el cálculo del riesgo se estima siempre en función de la magnitud de las amenazas y las vulnerabilidades, las cuales, al igual que el riesgo, constituyen condiciones latentes en la sociedad, es decir, considerando al peligro como la posibilidad de ocurrencia de un evento, no el evento en sí, y a la vulnerabilidad como la propensión a sufrir daño, no el daño en sí. Todas las categorías se refieren a una potencialidad o condición futura, aunque su existencia sea real como condición latente.

El último concepto a definir es el de desastre. El desastre se configura como la consecuencia de no manejar o intervenir a tiempo las condiciones de riesgo, pues es el conjunto de daños y pérdidas (humanas, de fuentes de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica, medio ambiente), que ocurren a consecuencia del impacto de un peligro sobre determinadas condiciones de vulnerabilidad. Un desastre ocurre cuando el peligro, debido a su magnitud, afecta y/o destruye las bases de la vida de una unidad social (familia, comunidad, sociedad), la estructura física o la actividad económica que la sustenta, y supera sus posibilidades para recuperarse de las pérdidas y los daños sufridos a corto o mediano plazo. No todos los desastres son de la misma magnitud; pueden suceder desastres pequeños y medianos que afecten a familias, comunidades o poblados, que ocurren cuando se activa algún riesgo localizado. Este tipo de desastres ocurre de manera cotidiana y, al sumarse, sus impactos pueden ser equivalentes o mayores

a los de los grandes desastres o catástrofes. Cabe mencionar que los desastres no sólo impactan negativamente el desarrollo a niveles micro y macroeconómicos, sino que tienen efectos más severos en la población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema.

Con todo lo expuesto, es importante aseverar que para efectos de un análisis apropiado de la gestión de riesgo de desastres, es fundamental tener claro que los desastres se dan como consecuencia de determinadas condiciones de riesgo que incluyen la existencia de peligros y vulnerabilidades, por lo que la frecuente tendencia a asociar y usar de forma indiscriminada los términos peligro y desastre como sinónimos, es un error de concepto.

Por otro lado, es importante definir los “tipos” de gestión del riesgo o como se denominan en la ley peruana, “componentes”: la Gestión Prospectiva, que considera acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación del riesgo futuro. (Nuevas inversiones y proyectos en el territorio); la Gestión Correctiva, que considera acciones que se planifican y realizan con el objeto de corregir o mitigar el riesgo existente; y la Gestión Reactiva, que considera acciones y medidas destinadas a enfrentar los desastres, ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo.

El balance histórico permite observar cómo se han asumido riesgos en grados y formas cuyo costo efectivo luego se lamenta profundamente y se asume con un altísimo sufrimiento social. En los países en desarrollo, en especial, debido al crecimiento demográfico y la vulnerabilidad generada por estos procesos, existe un mayor riesgo de desastres que impactan negativamente en la economía, y, dada la visión que ha primado hasta la actualidad, después de la ocurrencia de un desastre sólo se logra un nivel inferior de desarrollo al que existía antes de éste, tanto en términos económicos como sociales e institucionales. No gestionar el riesgo significaría seguir construyendo riesgos y aplazando la atención de un problema urgente que afecta a la mayoría de la población; en cambio, adoptar la gestión de riesgos como estrategia constituye una oportunidad de desarrollo sostenible.

Palomino (2014) menciona que la evolución de las políticas de gestión del riesgo de desastres – su continuidad, adecuación o su cambio – es el resultado de dos momentos: uno sería la manera en que el riesgo es representado y gestionado, y otro la dinámica de la acción pública en dicho territorio. En otras palabras, el contexto político, social, económico e institucional del territorio, junto con la representación de la incertidumbre frente a los desastres, contribuyen a la evolución de las políticas públicas. En tal sentido, se realizará un análisis cronológico de los

desastres y las acciones implementadas a consecuencia. Además, analizar cómo un contexto de crisis puede generar una ventana de oportunidad para implementar mejoras substanciales. Por último, se evaluará la actual Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para, finalmente, proponer la creación de una Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

3. ANÁLISIS

La década del setenta estuvo marcada por el desastre ocurrido en Yungay, ciudad central de los Andes que desapareció bajo una avalancha luego de un fuerte sismo. Frente a esta situación, se incidió en la atención y la gestión de las crisis, haciendo hincapié en la función reactiva del Estado. El gobierno de Velasco dejó tres políticas. La creación del Centro de Investigación para la Prevención y Mitigación de Desastres – CISMID, en colaboración con el Japón; la creación del Sistema de Defensa Civil – SIDECI, para el cual el desastre es entendido como hecho natural que debe abordarse de forma reactiva o como algo inminente; además del Reglamento Nacional de Construcción – RNC que incluyó la norma sísmica.

En los años 80 y 90 se pueden caracterizar por la burocratización del SIDECI. Más allá de la modificatoria para Sistema Nacional de Defensa Civil – SINADECI, se impulsaron importantes mejoras, ampliando su alcance, recursos disponibles y peligros considerados, como las lluvias, el Fenómeno “El Niño” y epidemias. Sin embargo, la conceptualización del riesgo continúa más cercana a la gestión reactiva. Luego del terremoto de Nazca de 1996 y las afectaciones del Fenómeno “El Niño” entre 1997 y 1998, se presentaron dos aspectos importantes: la llegada de nuevos actores para colaborar con el Estado, como el sector privado y los organismos internacionales; y el movimiento de descentralización, que coloca mayores responsabilidades a las autoridades locales para decidir sobre estrategias y políticas e institucionales, así como la gestión de recursos disponibles. Junto a esto, se puede mencionar la creación de la Comisión Ejecutiva de la Reconstrucción de El Niño – CEREN, la creación del Programa de Ciudades Sostenibles con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, y la creación del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI.

El último periodo, marcado por el sismo de 2007, presenta nuevamente cambios en la estructura institucional, debido al impacto de dicho evento, que puso de manifiesto una serie de problemas del sistema. Según INDECI, el sismo del 15 de agosto de 2007 dejó un saldo de 596 muertos, 1291 heridos, además de casi

50 000 viviendas destruidas y otras 50 000 inhabitables; siendo los principales motivos de éstos, la construcción de viviendas en zonas de alto riesgo sísmico, el mal estado o falta de mantenimiento de las construcciones y la informalidad de su construcción. Dentro de este contexto, se suma el aspecto social y político, en el que los actores parecen no comprender cómo funciona el manejo de desastres en el país, especialmente en términos de la gestión prospectiva y correctiva. Para Palomino (2014), este evento es comparable al de 1972, debido a que obligó a la consideración de una visión diferente del problema y, en consecuencia, de un cambio de paradigma del riesgo más allá del desastre, como por ejemplo: la creación del Fondo para la Reconstrucción del Sur – FORSUR, el cambio del RNC para el Reglamento Nacional de Edificaciones – RNE que incorpora la Norma Técnica de Sistemas Constructivos Tradicionales y la Ley de Vivienda Rural, y finalmente, en el 2011, la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, que representa un cambio de paradigma importantísimo, pues agrega la dimensión social del desastre así como la priorización del enfoque de prevención.

En tal sentido, si en 1972, la Ley 19338 fue la Ley de Gestión de Desastres, siendo éstos considerados naturales y, por lo tanto, incontrolables, en el 2011 la Ley 29664 es la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres, en donde se considera que los desastres son producidos por el proceso de desarrollo y ocupación de los territorios no planificados, dentro del cual las personas y sus medios de vida son vulnerables y necesitan organizar esfuerzos en los tres niveles de gobierno, para una planificación al desarrollo. Así, se evidencia la transición de un enfoque hacia la reacción frente al desastre, hasta un enfoque que se concentra en la prevención y se interesa en comprender su origen.

Cabe resaltar, también durante este período, la Política de Estado del Acuerdo Nacional N° 32 sobre la Gestión del Riesgo de Desastres, en la que se dice: “Nos comprometemos a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción”. Asimismo, la Política de Estado N° 34 de Ordenamiento y Gestión Territorial establece lo siguiente: “Nos comprometemos a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio

nacional en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios”.

Otro punto importante a considerar es el Marco de Sendai de 2015, como instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo de 2008, focalizando la gestión del riesgo de desastres teniendo como horizonte temporal el año 2030 y estableciendo como meta, la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud; así como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.

El desastre más reciente en el Perú se produjo a consecuencia del ciclón Yaku. El ciclón Yaku fue una muy inusual depresión tropical formada en el Pacífico Sur a finales de febrero de 2023 que impactó a Ecuador y el norte del Perú el 4 de marzo del mismo año. Ha sido descrito por el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú – SENAMHI, como un «ciclón de características tropicales no organizado» no visto desde 1983 o 1998. El ciclón Yaku aumentó las condiciones de lluvias extremas en los departamentos de Tumbes, Piura y Lambayeque. El 8 de marzo se reportó lluvias en los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash y Lima. El 10 de marzo, el río La Leche en Lambayeque se desbordó afectando al distrito de Íllimo. En el departamento de La Libertad hubo inundaciones en las provincias de Chepén y Pacasmayo, luego de lluvias torrenciales. Informes del SENAMHI indicaron que los departamentos de Lambayeque y La Libertad superaron el registro histórico de acumulación de lluvias en 24 horas, reportando valores no registrados desde El Niño de 1998 y El Niño de 2017. El 11 de marzo, el puente Sechín de Áncash, colapsó debido a las lluvias. Por efecto de las lluvias, dieciocho distritos de Lima fueron declarados en estado de emergencia. El paso del ciclón Yaku causó daños en infraestructura y pérdidas humanas. A consecuencia de las lluvias, se detectó la subida en los precios de alimentos. Debido al paso del ciclón Yaku, los casos de dengue aumentaron en Perú desatándose una epidemia.

Al analizar el contexto social y político, nos encontramos con una situación en que las autoridades locales habían recién ingresado a sus cargos, por lo que también se presentó una alta rotación de funcionarios y servidores, lo que no permitió realizar los trabajos de instrucción y capacitación acerca de la gestión del riesgo de desastres que generalmente se dictan a inicios de año. A lo que se

suma el hecho de que entre 2019 y 2022, la ejecución de obras de prevención y mitigación del riesgo había sido muy baja, especialmente en Tumbes, Ancash y Lambayeque. Por otro lado, no se respetó el principio de subsidiariedad, que busca que las decisiones se tomen lo más cerca posible de la ciudadanía. El nivel nacional, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene cuando la atención del desastre supera las capacidades del nivel regional o local.

Además, las herramientas de tecnológicas para el registro y seguimiento de daños y necesidades evidenciaron sus deficiencias, desde el levantamiento de las fichas de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN a nivel local, hasta en el mantenimiento y actualización en el Sistema de Información Nacional para Respuesta y Rehabilitación - SINPAD a nivel nacional. A nivel multisectorial, la redundancia de medios de visualización de datos georreferenciados dificulta la interoperabilidad de los mismos.

En este punto, es importante mencionar la Ley 30779, que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en donde se declara de interés nacional y urgente el fortalecimiento del SINAGERD, y se establecen sanciones para los alcaldes y gobernadores regionales que incumplan sus funciones en materia de gestión del riesgo de desastres. La imposición de sanciones a gobernadores regionales o alcaldes, está a cargo del Consejo Regional o Concejo Municipal, según corresponda, bajo responsabilidad, y en atención al pedido del órgano rector del SINAGERD. Dicho pedido debe precisar la función o funciones que hayan sido incumplidas por la autoridad regional o local. A la fecha, no se tiene registro de alguna sanción ejemplar a alguna autoridad en el marco de esta norma.

Un nuevo escenario de crisis se podría presentar, probablemente debido a que un Informe Situacional del INDECI señala que, en base a los informes emitidos por las entidades técnico científicas, se ha identificado población, viviendas, vías de comunicación, infraestructura de salud, de educación y vial, así como superficie agrícola, entre otros, expuestos a peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales (período 2023 – 2024) y posible Fenómeno El Niño, que requieren la ejecución de medidas y acciones para la reducción del muy alto riesgo identificado, que de no realizarse, la condición de afectación sería mayor; por lo que la magnitud de la situación descrita, demanda la adopción de medidas urgentes que permitan a los Gobiernos Regionales de Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna y Tumbes, y a los Gobiernos Locales involucrados, con la coordinación técnica y seguimiento del

INDECI y la participación del Ministerio de Salud, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa, y demás instituciones públicas y privadas involucradas, en cuanto les corresponda, ejecutar las medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias de reducción del Muy Alto Riesgo existente.

Si bien las experiencias recientes demuestran un desarrollo considerable en el marco de la Gestión Reactiva, aún queda por mejorar en lo que se refiere a la Gestión Prospectiva y Correctiva. Por el lado de la prospectiva, controlar el riesgo futuro significa normar y controlar nuevas decisiones de desarrollo, de manera que no se realicen inversiones que generen nuevos riesgos, lo cual en términos de eficiencia tiene mayor sentido, ya que es más económico que intervenir en reducir el riesgo ya creado. Ahora bien, existen ciertas condiciones básicas que ayudan a controlar el riesgo futuro, tales como la voluntad política y un alto nivel de conciencia y compromiso de todos los actores sociales. El involucrar a todos los actores es fundamental para lograr concertación y definición de objetivos comunes y así evitar que los esfuerzos de reducción del riesgo de un actor social puedan ser anulados por la intervención de otros.

En contraste, la gestión correctiva del riesgo es un proceso que busca reducir los niveles de riesgo existentes en la sociedad como producto de procesos de ocupación de territorio, el tipo de actividades productivas, la construcción de infraestructura para la producción o para la vivienda, entre otros. Pequeños eventos físicos como inundaciones o deslizamientos ocurren día a día y, aunque por lo general suelen obviarse, éstas son señales de que la sociedad no se está relacionando adecuadamente con el ambiente, y que esa mala relación podría desencadenar un desastre de gran envergadura a futuro. Si se tiene la capacidad de dar lectura a esas señales y actuar de manera oportuna, se podría paliar la magnitud de los desastres.

Dentro de este análisis, es interesante notar cómo las crisis sirven como una suerte de catalizador de cambios de paradigmas y generación de políticas públicas necesarias que en otras situaciones serían difíciles de concertar. Estas ventanas de oportunidad se muestran al analizar el contexto en el que se gestó el SINAGERD. El desastre producido por el sismo de 2007, puso en evidencia los problemas del sistema y obligó a considerar enfoques diferentes. En este contexto de crisis, se constituyó una ventana de oportunidad que movilizó a actores involucrados a

poner a la gestión del riesgo de desastres en la agenda política nacional con los recursos y prioridades que esto conlleva.

El artículo 1 de la Ley N°29664, crea el SINAGERD como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos; así como evitar la generación de nuevos riesgos, preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres. Sin embargo, en la práctica, las acciones estuvieron en su mayoría orientadas a la preparación y respuesta. Además, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres aprobada por Decreto Supremo N° 038-2021-PCM, la define como un proceso social que tiene como objetivo la prevención, reducción y control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad además de la preparación y respuesta adecuada frente a estas situaciones. Contrariamente, se podrían considerar algunos vacíos respecto a la determinación de roles y funciones de los actores implicados, la carencia de una base presupuestal y financiera clara, y la responsabilidad de monitorear, supervisar y sancionar sobre el cumplimiento de las responsabilidades y metas establecidas en los planes nacional y subnacionales.

Al analizar la organización actual del SINAGERD, se evidencia una disfuncionalidad inherente a su estructura administrativa y técnica. La dependencia administrativa del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) con el Ministerio de Defensa (MINDEF), como entidades adscritas, plantea desafíos sustanciales.

Administrativamente, la vinculación directa con el MINDEF introduce una complejidad burocrática que impacta en la agilidad de toma de decisiones. Por otro lado, desde una perspectiva técnica, la conexión con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de la Secretaria de Gestión del Riesgo de Desastres recientemente creada, añade una capa adicional de coordinación. Este entramado de dependencias resulta en una dilación significativa en la aprobación de planes y estrategias, lo cual se traduce en demoras sustanciales en la planificación a niveles subnacionales.

3. CONCLUSIÓN

Es ante esta situación en la que se puede concluir que se hace necesaria la creación de una Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que se encargue de organizar, liderar, supervisar y sancionar a los miembros del SINAGERD con responsabilidad en los tres niveles de gobierno. La autoridad estaría adscrita a la Presidencia del Consejo de ministros – PCM y estaría encargada de liderar, desarrollar articular y supervisar el cumplimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para lo cual ésta debe absorber el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI y el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED.

REFERENCIAS

- Congreso de la República. Ley 29664, Ley que aprueba el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. [en línea]. Lima: CENEPRED, Adobe Acrobat. Disponible en: <http://cenepred.gob.pe/download/ley/Ley%2029664.pdf>
- Congreso de la República. Ley 30779, Ley Que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. [en línea]. Disponible en: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per177872.pdf>
- Lavell, Allan. Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición. Disponible en: <http://cidbimena.desastres.hn/pdf/spa/doc15036/doc15036-contenido.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2004). “Conceptos asociados a la gestión del riesgo de desastres en la planificación e inversión para el desarrollo”. Primera Edición. Lima, Perú. Disponible en: https://mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/estudios_documentos/documentos/ConceptosDesastres.pdf
- Palomino, María del Rosario. 2014. “La evolución del riesgo en las políticas públicas. Estudio de caso: la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú. Disponible en: <http://revistas.uni.edu.pe/index.php/est/article/view/1846/2167>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2012). Plan Nacional de Descentralización 2012-2016. [en línea]. Lima: Secretaría de Descentralización. Adobe Acrobat. Disponible en: http://www2.pcm.gob.pe/Popup_PCM/plandescentralizacion.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros (2011). Decreto Supremo N°048-2011-PCM. Reglamento de la Ley 29664. [en línea]. Lima: Adobe Acrobat. Disponible en: http://www2.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol_ministeriales/2011/DS048-2011-PCM.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros (2012). Decreto Supremo N°111-2012-PCM. Que incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. [en línea]. Lima. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/575285/441255302636053374920200403-42207-mjzms0.pdf?v=1585965990>
- Salazar, José. (2022). “Huaraz a 52 años del terremoto de 1970: lecciones no aprendidas”. Desde el Sur, 14(1). Disponible en: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2415-09592022000100006#:~:text=Huaraz%2C%20a%2052%20a%C3%B1os%20del,destrucci%C3%B3n%20ante%20futuros%20eventos%20catastr%C3%B3ficos