

FACULTAD DE
GESTIÓN Y
ALTA DIRECCIÓN



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**LOS ESPACIOS DE COORDINACIÓN PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LA PREPARACIÓN PARA
CASOS DE DESASTRE:**

**Los casos de la Municipalidad Metropolitana de Lima
y la Red Humanitaria Nacional**

**Tesis presentada para obtener el Título Profesional
de Licenciado en Gestión Social
por**

Jorge Fernando Hernández Garavito - 20050264

Lima, 9 de Octubre de 2012

Esta tesis:

LOS ESPACIOS DE COORDINACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PREPARACIÓN PARA CASOS DE DESASTRE: Los casos de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Red Humanitaria Nacional

ha sido aprobada.

[Jurado 1]

[Jurado 2]

[Jurado 3]

A mi madre y a mi hermana,
a quienes amo, admiro, y debo todo.



Agradecimientos:

Debo (y quiero) comenzar agradeciéndole a mi familia, por su incondicional apoyo, por creer siempre en mí, y por mostrarme día a día la satisfacción proveniente del esfuerzo. Su cariño y confianza me han enseñado a no rendirme, a nunca renunciar a mis sueños.

Miles de gracias a mi hermana Carla, por su enorme corazón, casi tan grande como su determinación para salir adelante. Gracias por ayudarme a crecer, a ser la persona que soy ahora. Tus éxitos me enorgullecen, me inflan el pecho; tus alegrías son las mías. Gracias a mi madre Cecilia, por su valentía e inmenso desprendimiento. Por ser la persona más fuerte que conozco. Quiero verte feliz todos los días, siempre. Ustedes son mi familia, somos los tres que quisieron estar juntos y sostenerse en los momentos más difíciles. Ahora seguimos siendo los tres, para cosechar los triunfos y los momentos más felices. Las amo.

Agradezco también a mi abuela Dora, por su tesón para afrontar la vida; a mi prima Natalia, por su forma de ver el mundo, sus ganas incorruptibles de ser feliz con los suyos. A mis primos Fernando y Giuliana. A mis sobrinos Camila, Carlos, Sofía, Lucía y Diego. Quisiera poder verlos más. A las personas que ya no se encuentran conmigo, mis abuelos Fernando y Jorge, a quienes debo mi nombre; a Cristina, una luz en la vida de todos quienes la conocieron.

Un agradecimiento a mis amigos, por compartir todo este camino. Todos y cada uno de ustedes me han enseñado algo valioso. Cada celebración, cada discusión, cada conversación interminable; me han permitido acercarme al mundo, comprenderlo y apreciarlo. Los quiero.

Un agradecimiento especial al Prof. Armando Lanegra Viteri, cuya amistad y honestidad han sido fundamentales durante estos años de estudios. El desarrollo de esta tesis no hubiera sido posible sin su compromiso con esta investigación y los principios con que ejerce su profesión de docente.

Resumen Ejecutivo

El Perú se encuentra ubicado en la zona del Círculo de Fuego del Pacífico, el cual bordea el océano Pacífico y presenta el 75% de la actividad sísmica del planeta. Esto supone una sobre exposición del país a la alta probabilidad de movimientos telúricos severos dentro de nuestro territorio.

El país se ha visto afectado por una numerosa cantidad de sismos de gran magnitud, entre los cuales figura el Terremoto de Pisco de 2007. Los problemas observados en la respuesta a este desastre conllevaron a realizar un análisis profundo sobre la **preparación de la respuesta** a nivel nacional regional. La tesis se nutre de publicaciones realizadas desde que ocurrió el sismo, para definir el contexto y las razones por las cuales la respuesta fue ineficiente. El sismo de Pisco en 2007 generó los dos mayores cambios en la respuesta humanitaria nacional existentes en el contexto actual: la creación de RHN en 2008 y la formulación de la Ley SINAGERD en 2011.

La Ley SINAGERD ha representado un cambio beneficioso al enfocarse en una gestión de procesos integrales que buscan fortalecer la cadena de valor desde que se estima el riesgo existente hasta se termina por rehabilitar la zona y población afectadas por emergencias. Sin embargo, su implementación ha tenido una serie de deficiencias que son analizadas a lo largo de la tesis, utilizando como caso de estudio a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Asimismo, se realiza un análisis de los avances de la Red Humanitaria Nacional y su importancia en la coordinación de los Actores Humanitarios no estatales.

La tesis se enfoca en los Espacios de Coordinación existentes para el fortalecimiento de la preparación de la respuesta a desastres de gran magnitud. El estudio de estos Espacios de Coordinación consiste en un análisis de los mecanismos institucionales a nivel normativo y estructural; los protocolos de acción emitidos por la Red Humanitaria Nacional y la Municipalidad Metropolitana de Lima para estandarizar la respuesta; los recursos de contingencia existentes a todo nivel; y la capacidad para gestionar la información relevante para la atención del desastre.

ÍNDICE

CONTENIDO

1. Introducción.....	1
1.1. Planteamiento del problema.....	1
1.2. Metodología.....	6
2. Marco Teórico.....	9
2.1. La Gestión del Riesgo de Desastres.....	9
2.2. La Ayuda Humanitaria.....	13
2.3. La Coordinación en la Respuesta a Desastres y el Enfoque Sectorial.....	17
3. Antecedente.....	21
3.1. Terremoto de Pischo.....	21
4. Estructura Nacional: la Municipalidad Metropolitana de Lima.....	40
4.1. SINADECI y Otros Antecedentes Normativos.....	40
4.2. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).....	47
4.3. La Municipalidad de Lima Metropolitana.....	58
5. Estructura Internacional: La Red Humanitaria Nacional.....	67
5.1. El Equipo Humanitario de País.....	67
5.2. La Red Humanitaria Nacional.....	69
5.3. Las Mesas Temáticas.....	73
6. Conclusiones.....	81
7. Recomendaciones.....	93
8. Bibliografía.....	103
9. Anexos.....	106

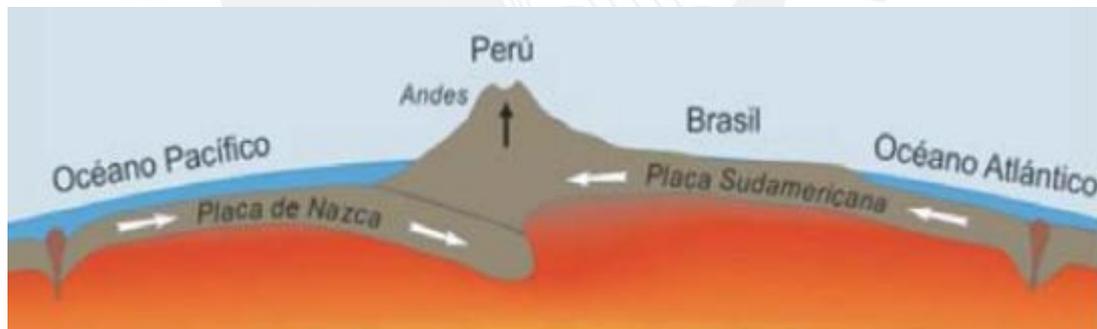
1. INTRODUCCIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Contexto

El Perú se encuentra ubicado en la zona costera del occidente continental, perteneciente al denominado Círculo de Fuego del Pacífico. Este bordea el océano Pacífico y presenta el 75% de la actividad sísmica del planeta.¹ Lo cual supone una alta probabilidad de movimientos telúricos severos dentro de nuestro territorio. El contexto geológico peruano muestra el continuo movimiento de la Placa de Nazca, la cual se adentra en la Placa Sudamericana a una velocidad de 10 centímetros por año. La presión tectónica resultante de este movimiento determina la liberación de energía que desencadena en los sismos de gran magnitud que han azotado a los países pertenecientes al Círculo de Fuego.

Gráfico 1. Placas tectónicas involucradas en contexto peruano.



Fuente: INDECI

Este riesgo imperante en la región, convierte al Perú en un país altamente susceptible a sufrir los efectos causados por actividad sísmica. Si comparamos los efectos y daños, con respecto a otros países de la región encontraremos que dentro de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) entre los años 1970 y 2007, se registraron cerca de 125 mil pérdidas de vidas, 380 mil viviendas destruidas, 8,6 millones de damnificados y 28 millones de personas afectadas directamente.² De estos

¹ INDECI (2009). Pág. 7

² PREDECAN (2009). Pág. 63

números, el Perú representa el 66% de pérdidas de vidas, el 50.2% de damnificados y el 50.2% de viviendas destruidas, rubros en los que lamentablemente lidera a la región.

Gráfico 2. Registros y pérdidas por desastres en la subregión, 1970 – 2007

País	Pérdidas de vidas	Damnificados	Afectados	Viviendas destruidas	Viviendas afectadas
Bolivia	1,326	594,718	844,678	5,342	7,012
Colombia	37,762	3,366,808	22,782,518	173,649	478,940
Ecuador	3,915	324,096	1,243,949	11,519	42,045
Perú	82,357	4,333,677	3,527,208	192,361	313,561
Comunidad Andina	125,360	8,619,299	28,438,353	382,871	841,558

Fuente: PREDECAN (2009)

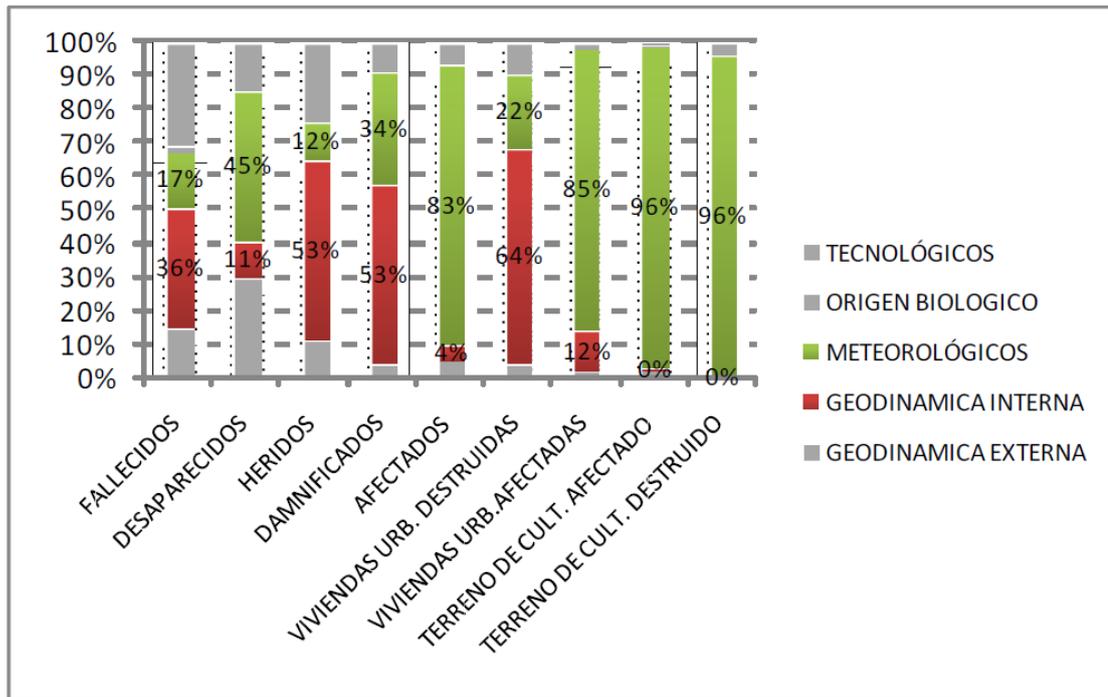
Esto muestra la necesidad de priorizar la gestión de riesgos en el país con urgencia, comprendiendo que no solo nos encontramos en un contexto que nos sobreexpone a experimentar fenómenos de este tipo, sino que nuestros avances para mitigar sus consecuencias no es el óptimo.

El Gráfico 3 muestra la proporción de daños producidos por cada tipo de fenómeno entre los años 2003-2009. Esta información indica que, en todos los rubros de daños identificados, la combinación de los fenómenos meteorológicos³ y de geodinámica interna (principalmente actividad sísmica)⁴ es causa de más del 50% del total. Los fenómenos de geodinámica interna tienen gran influencia en la cantidad de personas fallecidas, heridas y damnificadas, así como también en la destrucción de viviendas; mientras que los fenómenos meteorológicos afectan de forma devastadora los medios de vida referentes al cultivo, a la vez que llegan a afectar a las viviendas urbanas.

³ Los Fenómenos Meteorológicos considerados son: cambios climáticos, heladas, inundaciones, maretazos, granizadas, lluvias, nevadas, crecidas de río y otros fenómenos. Donde las heladas, inundaciones y lluvias representan el 57.4% de este tipo de emergencias producidas entre 2003 y 2009, dentro de este rubro. (BID/MEF, 2010).

⁴ Los Fenómenos de Geodinámica Interna considerados son: actividad volcánica, sismos y otros fenómenos. Donde los sismos representan el 92.6% de este tipo de emergencias producidas entre 2003 y 2009. (BID/MEF, 2010).

Gráfico 3. Daños producidos a nivel nacional 2003-2009 por tipo de fenómeno



Fuente: BID/MEF (2010)

Los Fondos de Contingencia establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas para estos dos tipos de emergencia, llegaron a utilizar un promedio de 27 millones de nuevos soles al año desde el 2005 hasta el 2009.⁵ En los años 2005 y 2008, la gran cantidad de fenómenos meteorológicos llevaron a gastar cerca de S/. 35 millones; mientras que en el año 2007, una cantidad menor de emergencias ocasionó pérdidas ligeramente superiores a los S/. 30 millones, demostrando que incluso en un año de menos emergencias, un sismo como el de Pisco puede llevar al desembolso de grandes cantidades de dinero.

A partir de la gestión de la respuesta en el caso del sismo de Pisco (Ica) en el año 2007, se llegó al reconocimiento de que la organización y coordinación del Perú para la respuesta humanitaria presentaba diversas falencias que socavaron la capacidad del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), la Cooperación Internacional y las organizaciones de la sociedad civil para atender este tipo de catástrofes.

⁵ MEF (2010). Pág. 19.

La coordinación entre los actores involucrados en la respuesta ante emergencias es un aspecto clave en la eficiencia de la misma, debido a que alivia muchos de los principales problemas que se presentan en su ejecución, como son las dificultades del traspaso de la información, la aparición de cuellos de botella y duplicidad de funciones; además de enturbiar la toma de decisiones oportuna y genera ineficiencia en el uso de los recursos técnicos y financieros. Por esto resulta relevante prestar atención al proceso de preparación de la respuesta, un proceso que puede (y debe) ser gestionado.

En este sentido, los Espacios de Coordinación – instancias de discusión, planificación e implementación de actividades que fortalezcan las capacidades locales, regionales y nacionales de respuesta – son elementos clave para la Preparación de la Respuesta, en tanto permiten a los Actores Humanitarios involucrados (organizaciones públicas, privadas, civiles y de cooperación internacional) incrementar la fluidez de comunicación para una toma de decisiones más eficiente.

Alcance del problema

La tesis comprende un diagnóstico de los Espacios de Coordinación para la preparación de la respuesta ante emergencias causadas por sismos, cuyas conclusiones permitan a futuro la elaboración de propuestas que faciliten la labor institucional de dichos espacios. A su vez, recoge la opinión de los Actores Humanitarios no estatales en búsqueda de que estos puedan tener una participación más eficiente en el proceso de preparación de la respuesta humanitaria. Este diagnóstico servirá como un primer paso para lograr que se potencien las capacidades del mecanismo nacional y se agilice la coordinación con otros actores relevantes.

La investigación se llevó a cabo en Lima debido a que la mayoría de los Actores Humanitarios que participan en la preparación de la respuesta humanitaria tienen como sede a la capital. Esto significa que el planeamiento estratégico y operativo se realiza también en Lima. Los objetivos de la tesis plantean la necesidad de construirla desde donde este mecanismo se planifica y diseña.

La investigación considera como punto de partida el Terremoto de Pisco en agosto de 2007, utilizando la información existente sobre la atención del desastre para comprender qué tanto se ha avanzado en la preparación de la respuesta al día de hoy. Considerando que la creación del Equipo País de las Naciones Unidas en el Perú (UN Country Team) en el año 2008 y la promulgación de la nueva ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgos de Desastres (SINAGERD) en Abril de 2011, presentan un escenario nuevo y aún poco explorado.

El Equipo País de las Naciones Unidas en el Perú es un organismo que congrega a los Actores Humanitarios más importantes del país (estatales y no estatales) para planificar la preparación ante un desastre que desborde la estructura estatal nacional, recibiendo el nombre de **Red Humanitaria Nacional (RHN)**. Por otro lado, la ley del SINAGERD crea una nueva estructura nacional de gestión de riesgos, la cual incluye a todos los Gobiernos Regionales y Locales. La tesis toma como objeto de estudio a la **Municipalidad Metropolitana de Lima** para analizar las implicancias y los avances de este nuevo sistema. Ambas instituciones permitirán analizar de forma integral la naturaleza de los mecanismos de coordinación establecidos en el país.

Hipótesis

La tesis supone, en un primer momento, que los Espacios de Coordinación tienen una influencia positiva en el fortalecimiento de la preparación de la respuesta a desastres. Sin embargo, los Espacios de Coordinación en Lima Metropolitana no han producido impactos significativos a causa de su débil vida institucional, mermando la capacidad de participación de los Actores Humanitarios identificados.

Objetivos Generales y Específicos

El objetivo general de la tesis es la elaboración de recomendaciones que permitan optimizar los esfuerzos de los Espacios de Coordinación en cuestión, partiendo de la realidad institucional descrita por el diagnóstico realizado. Se busca sentar bases para una propuesta integral de la coordinación humanitaria, que incluya a todos los actores

comprometidos, el marco normativo nacional e internacional, y las capacidades y los recursos institucionales de estas organizaciones.

Los objetivos específicos son:

- Identificar la relación de los Espacios de Coordinación seleccionados dentro del marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.
- Identificar los avances producidos y las limitaciones existentes en los Espacios de Coordinación seleccionados.

1.2. METODOLOGÍA

La metodología utilizada para esta investigación es de carácter cualitativo, en tanto entrevistas a profundidad con especialistas sobre el tema, y una exhaustiva revisión bibliográfica, permitieron esbozar el contexto normativo y operativo (quizás el más importante, por ser el que describe la realidad de la cuestión) existente para la preparación de la respuesta humanitaria en el país.

La tesis es una investigación descriptiva y exploratoria, porque busca conocer la realidad de los Espacios de Coordinación nacionales de respuesta humanitaria, siendo este un fenómeno que se encuentra poco investigado y documentado. La tesis busca ser una base para la mejora de la implementación de la normativa existente, tratando de generar facilidades para la participación coordinada de nuevos actores en la respuesta humanitaria en tanto esta colabore con la eficiencia de la misma.

Actores

El trabajo de campo incluye una gama amplia de actores involucrados (entidades estatales, comunidad internacional, sociedad civil y sector privado) en la respuesta a desastres. La propuesta se concentra en el rol de los Actores Humanitarios con actividad en el país, que se identifiquen como potenciales participantes de una respuesta humanitaria ante sismos de gran magnitud.

Afortunadamente, la creación de la Red Humanitaria Nacional, ha permitido sistematizar a la mayoría de Actores Humanitarios que suelen involucrarse en los procesos de respuesta ante emergencias y desastres, por lo que el directorio de miembros de la RHN será un insumo importante para su identificación.

Los Actores Humanitarios entrevistados⁶ incluyen representantes de:

- INDECI
 - Beatriz Acosta (Secretaría Permanente de los Consejos Consultivos y de Coordinación)
 - Pedro Casas (Encargado del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional)
- Sub-Gerentes Municipales de Defensa Civil
 - Iván Infanzón (Municipalidad Metropolitana de Lima)
 - José Luis Reyes (Municipalidad de San Miguel)
- Naciones Unidas
 - Camilo Vega (Oficina de Preparación para la Respuesta a Desastres de PNUD)
 - José Vásquez (UNICEF, Representante de Mesas Temáticas de Educación, Protección, y Agua y Saneamiento)
 - Celso Bambarén (Organización Panamericana de la Salud, Representante de Mesa Temática de Salud)
- Agencias de Cooperación Internacional
 - José Hermoza (Responsable de Medio Ambiente de AECID – Cooperación Española)
 - Ángel Chávez (Oficina Nacional de Programa de COSUDE – Cooperación Suiza)
 - Alberto Aquino (Coordinador de Componente de GIZ – Cooperación Alemana)

⁶ Las personas señaladas fueron entrevistadas una sola vez, a excepción del Sr. Ángel Chávez, con quien se llegó a tener dos reuniones previas a inicios de la investigación.

- ONGs Nacionales e Internacionales
 - Lucy Harman (Responsable de Emergencia de CARE)
 - Héctor Hanashiro (Gerente de Desarrollo y Proyectos de Cáritas del Perú)
 - Pedro Ferradas (Gerente del Programa de Prevención de Desastres y Gobiernos Locales de ITDG – Soluciones Prácticas)
 - Elizabeth Cano (Coordinadora Regional – Programa de Reducción de Riesgos y Asistencia Humanitaria de Oxfam América)
 - Rosario Contreras (Coordinadora Nacional de Asistencia Humanitaria de World Vision International)
- Especialista
 - Zorobabel Cancino (Consultor, realizó ‘Diagnóstico sobre Herramientas y Mecanismos de Coordinación’ para INDECI en el año 2010)



2. MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo se expondrán pautas básicas sobre los conceptos principales de la Gestión de Riesgos y los procesos que incluye. Esta definición permitirá precisar los objetivos de la Coordinación de la Respuesta ante Desastres, logros a los que los Espacios de Participación que serán investigados deben apuntar.

2.1. LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

De acuerdo a la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas - EIRD (la secretaría interagencial de las Naciones Unidas para la coordinación, promoción y fortalecimiento de la Reducción de Desastres a nivel global), la Gestión de Riesgos de Desastres se define como “*el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre*”.⁷ Esto implica la planificación y diseño de estrategias y acciones específicas para afrontar el riesgo de los desastres previamente identificados, entre otros aspectos.

Desde el enfoque de la EIRD, se define a los desastres como “interrupciones en el funcionamiento de comunidades o sociedades” los cuales ocasionan tanto pérdidas de vidas humanas como impactos perjudiciales en los contextos económicos, ambientales y sociales. El Riesgo de Desastres cuenta con dos componentes: el peligro (o amenaza) y la vulnerabilidad.⁸

- El peligro o amenaza es un evento de origen natural (asociados a fenómenos meteorológicos, geotectónicos o biológicos), socionatural (causados por una inadecuada relación entre el hombre y el medio ambiente), o antropogénico (producto directo de la actividad humana) que por su magnitud y características puede causar daños a las personas y sus medios de vida.

⁷ EIRD (2009b). Pág. 19

⁸ MEF (2010). Pág. 24

- La vulnerabilidad es la susceptibilidad de una comunidad, la infraestructura y los medios de vida de la misma, de sufrir daños por acción de un determinado peligro o amenaza. Esta susceptibilidad se encuentra determinada por la exposición (decisiones y prácticas de comunidades que las acercan a la zona de impacto de un peligro), la fragilidad (condiciones físicas de debilidad relativa frente a un peligro), y la resiliencia (nivel de asimilación o capacidad de recuperación frente a la ocurrencia de un peligro).

La combinación del peligro y la vulnerabilidad determinan la probabilidad de que una comunidad sea impactada por el desastre.

Gráfico 4. Componentes del Riesgo de Desastre



Fuente: MEF (2006)

La Gestión del Riesgo de Desastres, entonces, busca intervenir sobre los factores controlables para reducir o transferir el riesgo, de manera que los impactos puedan ser minimizados.

Procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres⁹

Al ser la Gestión del Riesgo un proceso sistemático se debe tener en claro cuáles son los procesos que la componen para poder ubicar pertinentemente el campo de acción en el que se desarrolla esta tesis.

Gráfico 5: Procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres



Fuente: PREDECAN (2009). Elaboración propia.

El primer proceso de la Gestión de Riesgos es la **Estimación del Riesgo**, la cual tiene como finalidad la generación y difusión de toda la información y el conocimiento relevante para facilitar la toma de decisiones para gestionar efectivamente el riesgo. Entre esta información se encuentran, por ejemplo, datos sobre ocurrencia de fenómenos potencialmente peligrosos, herramientas técnicas de estimación, entre otros. En el caso del Perú, el Instituto Geofísico del Perú (IGP) representa un insumo básico para la estimación del riesgo.

⁹ PREDECAN (2009). Pág. 65 - 76

Le sigue la **Prevención del Riesgo**, la cual tiene como objetivo la incorporación del riesgo en la planificación del desarrollo. Es decir, la inclusión de los riesgos estimados dentro de la gestión territorial-ambiental de nuestra sociedad. Este proceso se nutre de los datos obtenidos de la estimación de escenarios de riesgo que aún no han ocurrido. Por otro lado, la **Reducción del Riesgo** o reducción de la vulnerabilidad, consiste en la mitigación de los riesgos existentes e identificados anteriormente. Buscando evitar o limitar los impactos perjudiciales para la sociedad.

La **Preparación de la Respuesta** tiene como objetivo el desarrollo de capacidades, instrumentos y mecanismos para responder adecuadamente ante la inminencia y/o la ocurrencia de fenómenos peligrosos. Utiliza el diseño de instrumentos para la planificación y ejecución de acciones de respuesta en casos de desastre. La **Respuesta**, también llamada gestión de desastre o respuesta humanitaria, tiene como finalidad atender oportunamente las necesidades básicas e inmediatas de las poblaciones afectadas por un evento físico peligroso. Además se enfoca a la previsión de nuevas condiciones de riesgo durante su desarrollo. La gestión de este proceso depende en gran medida de las herramientas e instrumentos, desarrollados durante la Preparación de la Respuesta, incluyendo los Planes de Emergencia y Contingencia.

Por último, la **Recuperación y Reconstrucción** post-desastre tiene como objetivo principal el restablecimiento de condiciones aceptables y sostenibles de desarrollo económico y social de la comunidad afectada, reduciendo el riesgo a un nivel menor del que existía antes del desastre.

La tesis encuentra su marco de referencia en el proceso de Preparación de la Respuesta, ya que los Espacios de Coordinación identificados son parte de los mecanismos de planificación que soportan, posteriormente, la gestión de la Respuesta.

2.2. LA AYUDA HUMANITARIA

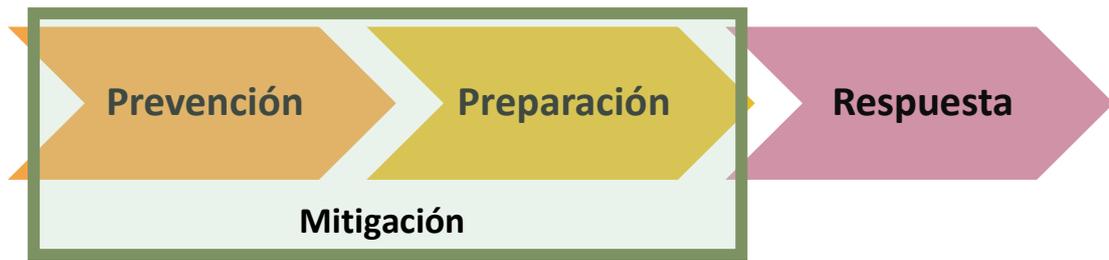
La ayuda humanitaria como concepto ha encontrado en su composición cambios sustanciales a lo largo de su actividad. La perspectiva tradicional la define como la respuesta incondicional a las necesidades críticas de la humanidad, mientras que la visión actual ha encontrado en la simbiosis entre ayuda humanitaria y el desarrollo humano al nuevo paradigma de acción.

Según Karlos Pérez de Armiño, las fuertes críticas recibidas por los antiguos esquemas de ayuda humanitaria (insostenibilidad de sus impactos, falta de eficiencia y profesionalidad en sus procesos, entre otros), así como los cambios geopolíticos expresados en emergencias políticas complejas (guerras civiles, colapso de sistemas político-económicos) han llevado por conceptualizar un ‘nuevo humanitarismo’, enfocado no solo en la función básica de salvar vidas, sino también en la construcción de paz, protección de los derechos humanos y el desarrollo. Pérez cataloga esta evolución como la incorporación de un componente de política exterior en la ayuda humanitaria, lo cual si bien permitió abrir nuevas avenidas de coordinación y coherencia entre los donantes, ha dejado espacios de politización de la ayuda.¹⁰ La vinculación entre el desarrollo y la ayuda humanitaria que expone el autor resulta relevante porque nos permite vislumbrar nuevos términos de eficiencia y efectividad de la respuesta ante desastres, así como el establecimiento de nuevos modelos de minimización de los perjuicios causados por ellos.

De esta manera, Pérez indica que la ayuda humanitaria ante desastres basada en el desarrollo implica tanto la prevención (impedimento de la aparición y la reducción de la intensidad de los desastres) como la preparación (capacidad institucional, legislación adecuada, mapeo de vulnerabilidad, infraestructura de respuesta pertinente y capacitación de personal y beneficiarios) en un proceso integral que llama mitigación. Para luego dar lugar a la Respuesta, propiamente dicha; y por último a las actividades de Recuperación y Reconstrucción.

¹⁰ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2002). Pág. 6

Gráfico 6. La Ayuda Humanitaria



Fuente: Pérez de Armiño (2002). Elaboración propia

Ante esta visión del ciclo de respuesta humanitaria, Pérez concluye que la mejor forma de responder ante los desastres es un enfoque de desarrollo humano a largo plazo que sea “sostenible y equitativo, que reduzca la vulnerabilidad e incremente las capacidades de las personas de forma duradera”.¹¹ Los mayores problemas de vinculación encontrados en la práctica de la ayuda humanitaria ante desastres, según los estudios realizados a principio del milenio por el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), son:¹²

1. Falta de coordinación entre instituciones involucradas
2. Lentitud e inflexibilidad administrativa
3. Mecanismos inapropiados de gestión de crisis
4. Falta de descentralización en la toma de decisiones
5. Gestión inapropiada de los fondos
6. Existencia de institucionales inadecuadas.

La importancia de la identificación de estos factores recae en reconocer que todos se encuentran en la posibilidad de ser gestionados, es decir, sus impactos pueden reducirse en base al trabajo cooperativo entre los actores involucrados.

El Marco de Acción de Hyogo

Durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Kobe, Hyogo (Japón), del 18 al 22 de enero de 2005, se aprobó el Marco de Acción

¹¹ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2002). Pág. 27-28

¹² ECHO (2001). Pág. 3

para 2005-2015 denominado “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. Dicho Marco de Acción de Hyogo (MAH) busca promover un enfoque estratégico y sistemático de la reducción de la vulnerabilidad.¹³

Hasta ahora, el MAH se ha convertido en un instrumento global referencial para la implementación de la reducción del riesgo de desastres, siendo adoptado por 168 Estados miembros de las Naciones Unidas. Lo establecido en el MAH propone 3 objetivos estratégicos:

- a. La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad.
- b. La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.
- c. En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

Estos objetivos se ponen en práctica en base a cinco prioridades de acción:

1. Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

¹³ EIRD (2005). Pág. 1

De esta forma, se puede identificar a la Prioridad de Acción #5 como la más influyente en el proceso de Preparación de la Respuesta a Desastres dentro del marco de Gestión del Riesgo de Desastres.

Gráfico 7. Prioridad de Acción según Proceso de Gestión del Riesgo de Desastres

Proceso de Gestión del Riesgo de Desastres	Prioridad de Acción del MAH
1. Estimación del Riesgo	Prioridad 2
2. Prevención del Riesgo	Prioridad 1-4
3. Reducción del Riesgo	Prioridad 4
4. Preparación de la Respuesta	Prioridad 5
5. Respuesta	Prioridad 5
6. Recuperación y Reconstrucción	Prioridad 5

Fuente: PREDECAN (2009). Elaboración propia

El establecimiento de indicadores, retos e informes de progreso realizados sobre la implementación del Marco de Hyogo a nivel mundial y nacional permitirá un diagnóstico objetivo y estandarizado con los lineamientos internacionales de la respuesta a desastres y la coordinación que esta implica. Estos indicadores son:

- i. Existen **sólidos mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales** para la gestión del riesgo de desastres, con una perspectiva sobre su reducción.
- ii. Se establecen **planes de preparación y de contingencia** en caso de desastres en todos los niveles administrativos, y se llevan a cabo con regularidad simulacros y prácticas de capacitación con el fin de poner a prueba y desarrollar programas de respuesta ante los desastres.
- iii. Hay **reservas financieras y mecanismos de contingencia** habilitados para respaldar una respuesta y una recuperación efectivas cuando sean necesarias.
- iv. Existen **procedimientos para intercambiar información** relevante durante situaciones de desastres y para conducir revisiones después de los mismos.

2.3. LA COORDINACIÓN EN LA RESPUESTA A DESASTRES Y EL ENFOQUE SECTORIAL

De acuerdo a la conceptualización planteada por la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas a través del trabajo realizado por el Equipo de Evaluación y Coordinación de Desastres de las Naciones Unidas (UNDAC), encontramos que la coordinación es comprendida como el *“conjunto de acciones intencionales para armonizar respuestas individuales buscando maximizar su impacto y el logro de sinergia entre ellas.”*¹⁴ Lo que se busca es lograr que el aporte obtenido por el trabajo entre actores que interactúen entre ellos sea mayor que el que se podría obtener de la mera suma de todos los esfuerzos individuales.

Dentro de su esfuerzo por asegurar que la ayuda humanitaria provista por los distintos actores involucrados sea eficiente¹⁵, el UNDAC estableció como propósito de sus acciones de coordinación *“buscar que los actores humanitarios que responden a los desastres o emergencias trabajen hacia una visión estratégica común, diseñando y distribuyendo su asistencia de forma complementaria de acuerdo a sus mandatos y capacidades internos, adaptando sus actividades a acuerdos mutuos basados en el contexto existente de la intervención y sus necesidades”*.¹⁶ La coordinación, en la práctica, cuenta con dos niveles importantes:

- **Coordinación estratégica:** Se refiere al establecimiento de objetivos y prioridades comunes entre los actores involucrados en la respuesta que permitan asignar cargos y responsabilidades definidos para asegurar la movilización eficiente de los recursos. Así como también, el diseño de los indicadores de la futura evaluación.
- **Coordinación operacional:** Tiene como prioridad asegurar que las actividades realizadas por los diferentes actores se desarrollen en forma complementaria y de acuerdo a un marco estratégico referencial definido, así como también la provisión de servicios comunes para estos actores.

¹⁴ OCHA (2010). Pág. 1

¹⁵ OCHA (2010). Pág. 3

¹⁶ OCHA (2010). Pág. 4

La ausencia de coordinación, o una coordinación ineficiente, de la respuesta humanitaria tiene un efecto importante en la calidad de la respuesta y su capacidad de satisfacer las necesidades humanitarias ante el desastre. Esta debilidad de la respuesta se identifica en los siguientes factores:¹⁷ brechas en servicio a población afectada, duplicidad de funciones, asistencia inapropiada, uso ineficiente de recursos, cuellos de botella, impedimentos, reacción lenta a cambios del contexto, y frustración de los proveedores de ayuda, oficiales y sobrevivientes. Para mitigar los problemas antes mencionados, la tendencia global ha adoptado como principal mecanismo de coordinación al Enfoque Sectorial (Cluster Approach), también llamado.

El Enfoque Sectorial

El Enfoque Sectorial es un componente clave dentro del proceso de Reforma Humanitaria, el cual es un conjunto de lineamientos estratégicos establecidos por el Comité Permanente Inter-Agencial (IASC) para mejorar los procesos de respuesta ante desastres y emergencias. Los otros dos componentes de la Reforma Humanitaria son el financiamiento oportuno y predecible; y el liderazgo estratégico desde el fortalecimiento de la función del Coordinador Humanitario de cada país. A su vez, La Plataforma Humanitaria Global (GHP) complementa estos tres pilares con estrategias para mejorar el ‘partnership’ o asociatividad, entre las tres principales familias de la comunidad humanitaria: Cruz Roja, Naciones Unidas y ONGs.¹⁸

El Enfoque Sectorial nace a partir de la débil respuesta operacional a la crisis en Darfur¹⁹ de 2004 y 2005, y los estudios realizados sobre el caso por parte del Humanitarian Response Review (HRR). La principal problemática encontrada fue la debilidad en ciertas áreas de respuesta debido al ‘enfoque colaborativo’ propuesto hasta la fecha, el cual causaba una respuesta impredecible y con brechas de capacidad de los actores involucrados. Esto se debía a que las necesidades humanitarias que no eran parte de las actividades programáticas de los actores involucrados recibían niveles

¹⁷ OCHA (2010) Pág. 1-2

¹⁸ OCHA (2006b). Pág. 5-6

¹⁹ La Crisis de Darfur se refiere al período de guerra armada ocurrido desde inicios del 2003, en el cual grupos armados se enfrentaron al Gobierno de Darfur dentro del contexto de un país internamente dividido por luchas entre tribus. La respuesta armada del Gobierno resultó en un aproximado de 1 millón de Personas Internamente Desplazadas (PID) para Mayo de 2004 (incremento del 300% desde el 2003) en los campamentos establecidos por Naciones Unidas, incrementando las tensiones ante la escasez de recursos básicos.

pobres de repuesta, sin permitir una pertinente rendición de cuentas por parte de los actores humanitarios en tanto a su presencia y su performance. Ante esto, el estudio propuso como recomendación el fortalecimiento de liderazgos sectoriales, introduciendo el concepto de *clusters* o sectores a distintos niveles (operacionales, regionales, nacionales, globales).

De esta manera se concibió el Enfoque Sectorial, que buscaba mejorar el sistema de humanitario vigente de tres formas²⁰:

- Otorgando responsabilidad general del sector a agencias líderes, y creando nuevas y más fuertes líneas de rendición de cuentas entre las agencias y el Coordinador Humanitario de País.
- Promoviendo el crecimiento de capacidades a nivel de campo como responsabilidad del sector.
- Construyendo capacidad a nivel de la Oficina Central para permitir un aumento en el nivel de preparación del sistema.

El Enfoque Sectorial propuesto por la IASC funciona en dos niveles: el nivel global, y el nivel local que pertenece a cada uno de los países. De acuerdo a los principios de la IASC, se han establecido nueve sectores a nivel global, cada uno liderado por una agencia de Naciones Unidas. A nivel local, se busca fortalecer el marco de coordinación y capacidad de respuesta al movilizar grupos de agencias, organizaciones y ONGs para responder en sectores particulares, contando con un liderazgo claramente definido.

²⁰ OCHA (2006b). Pág. 6

Gráfico 8. Sectores a Nivel Global

Sector	Agencia Líder
Nutrición	UNICEF
Agua y Saneamiento	UNICEF
Salud	WHO
Coordinación y Gestión de Campamento	UNHCR – para emergencias complejas IOM – para desastres naturales
Refugio de Emergencia	UNHCR – para emergencias complejas IFRC – para desastres naturales
Protección	UNHCR – para emergencias complejas UNHCR/UNICEF/OHCHR – para desastres naturales
Logística	WFP
Telecomunicaciones	OCHA/UNICEF/WFP
Recuperación Temprana	PNUD

Fuente: Naciones Unidas (2006)

Cabe mencionar que la conformación de los sectores a nivel local no tiene que coincidir con los sectores definidos a nivel global, sino que dependen de las necesidades del país que la hospeda. En el caso peruano, aún continúan las negociaciones entre representantes de Naciones Unidas e INDECI para determinar la cantidad de sectores necesarios y los tiempos de vida de los mismos. Esto se debe a que ciertos sectores, de acuerdo a una estrategia definida, pueden ser instalados de forma permanente para preparar sus actividades, mientras que otros sectores pueden aparecer temporalmente al momento de presentarse una crisis determinada.

3. ANTECEDENTE

El país se ha visto afectado por una numerosa cantidad de sismos de gran magnitud, pero se ha elegido el análisis del Terremoto de Pisco de 2007, debido a que generó los dos mayores cambios en la respuesta humanitaria nacional existentes en el contexto actual: la creación de RHN en 2008 y la formulación de la Ley SINAGERD en 2011.

3.1. TERREMOTO DE PISCO

El 15 de agosto del 2007, el Perú se vio sorprendido por uno de los desastres más catastróficos de su historia: el terremoto con magnitud 7.0 en la escala de Richter que tuvo como epicentro el mar, “a 40 kilómetros (27 millas) frente a la costa de la ciudad de Chincha Alta y 74 kilómetros (51 millas) al oeste de la ciudad de Pisco, (13 grados 21’10.8”S y 76 grados 30’36” OE). El hipocentro se ubicó a 39 kilómetros de profundidad, con un estimado de error horizontal +/- 2.9 kilómetros”.²¹ El sismo tuvo una duración aproximada de 4 minutos, siendo uno de los sismos más largos de la historia del país. Esto se debió a que el sismo se compuso de dos movimientos telúricos, en donde el segundo se produjo 70 segundos después del primero.²²

Con respecto al terremoto, “El Instituto Geofísico del Perú (IGP) lo calificó como el mayor sismo ocurrido en los últimos 100 años en el país y el peor de la costa central de los últimos 290 años”.²³ La percepción del movimiento sísmico alcanzó la cordillera andina, la selva nacional e incluso países vecinos. Al extenderse por un lapso considerado de tiempo, se permitió que la energía liberada fuera distribuida a lo largo del mismo; un intervalo menor hubiera causado mayores efectos. Se consideró que el sismo original permitió la liberación casi en su totalidad de la energía causada por la ruptura de las placas, debido a que solo se registraron 8 réplicas de magnitud considerable hasta el cuarto día después del terremoto, mientras que la cantidad esperada era bastante mayor. Además, “el sismo generó un tsunami leve, de grado 1 en escala de Wiegel, que afectó principalmente las zonas costeras de la bahía de

²¹ OPS (2010). Pág. 32

²² INDECI (2009d). Pág. 586

²³ IGP (2007)

Pisco y la península de Paracas”.²⁴ Si bien se estableció una alerta de tsunami, esta se canceló en coordinación con las entidades pertinentes, deteniendo las operaciones de evacuación.

El sismo tuvo sus mayores efectos en los departamentos de Lima, Huancavelica e Ica. En el Gráfico 10 se pueden observar las características principales de las provincias afectadas por el siniestro, mostrando la realidad de las zonas que debían ser atendidas con premura. En términos del Índice de Desarrollo Humano, el cual combina indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos, se puede observar que únicamente Huaytará se encontraba por debajo del IDH Nacional en aquel año: 0.59 (datos obtenidos a partir de la Encuesta Nacional Continua del año 2005²⁵). De acuerdo a los registros del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las provincias de Ica, Chincha, Pisco y Cañete se hallaban entre los mejores 20 índices IDH del país, que cuenta con 195 provincias en su territorio.

Gráfico 10. Características principales de zonas afectadas por Terremoto

Indicador	Ica				Huancavelica				Lima	
	Ica	Chincha	Pisco	Huaytará	Cañete					
Población	297,772	12	181,772	23	116,865	45	28,129	154	191,409	22
IDH	0.6513	14	0.6421	17	0.6525	13	0.5257	139	0.6701	8
Alfabetismo	97.1	6	96.6	7	96.2	11	84.5	114	94.8	22
Escolaridad	90.5	26	87.9	61	89.6	41	87.2	71	89.1	50
Esperanza de vida	73.4	16	72.6	24	74.8	6	65	153	74,1	9
Logro educativo	94.9	4	93.7	13	94	8	85.4	97	93.0	21
Ingreso familiar	445.8	21	430	22	423.3	25	153	181	576.6	8

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS)²⁶

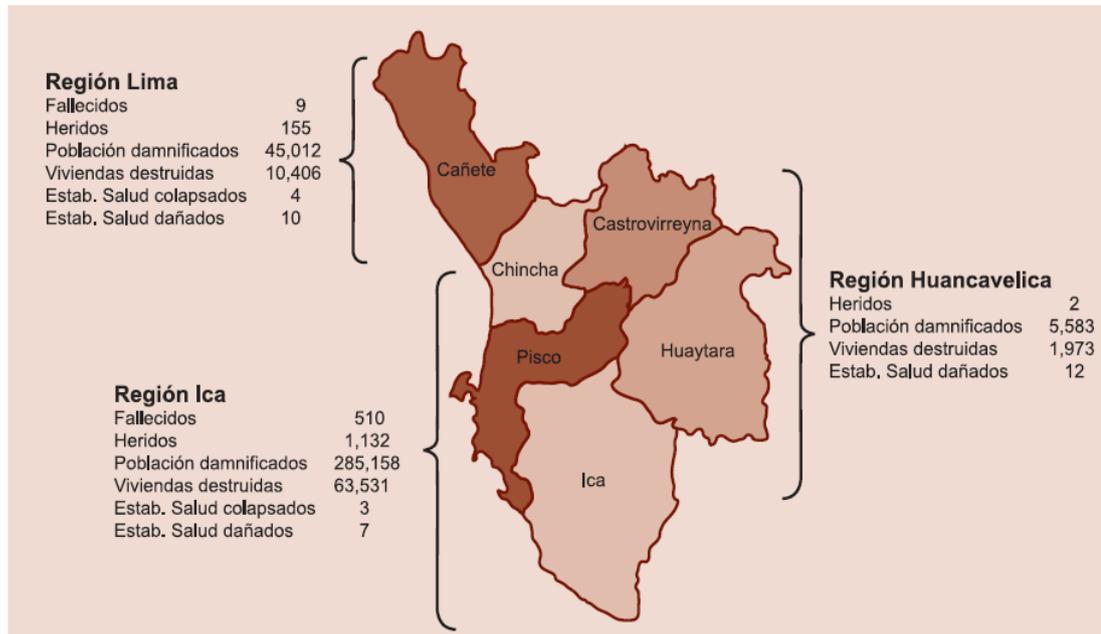
Esto encuentra un panorama alarmante debido a que salvo el caso de Huaytará, en el departamento de Huancavelica, el resto de provincias afectadas presentaban un desarrollo mucho mayor al de la gran mayoría del país. El escenario hubiera podido ser aún más devastador si es que el epicentro del sismo se hubiera encontrado en zonas más vulnerables del territorio patrio.

²⁴ OPS (2010). Pág. 33

²⁵ PNUD - Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. Cuadros Estadísticos.

²⁶ OPS (2010). Pág. 17

Gráfico 11. Resumen de daños en las regiones de Huancavelica, Ica y Lima debido al terremoto del 15 de agosto de 2007, Perú.



Fuente: OPS/OSM en base a información del INEI, MINSA e INDECI

La región más afectada por el sismo fue Ica, donde cerca del 42% de la población de las provincias de Ica, Pisco y Chíncha se encontró damnificada tras el suceso²⁷, además de sufrir la mayor cantidad de pérdidas de vida e infraestructura. Estos datos evidencian que el desarrollo vivido en la provincia de Pisco a lo largo de décadas no pudo traducirse en una mejora de los sistemas y mecanismos de prevención de riesgos, a pesar de encontrarse en una zona altamente sensible a estos acontecimientos.

A diferencia del sismo de Huaraz previamente visto, la gran cantidad de información recogida después del sismo de Pisco nos permite realizar un análisis más profundo y preciso de los principales puntos clave que determinaron la ineficiencia de la respuesta ante el desastre, los cuales veremos a continuación.

Una política pública se encuentra validada cuando prueba ser capaz de realizarse en la realidad con eficacia y eficiencia. En este sentido, la solidez del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) y la operatividad del Instituto Nacional de Defensa Civil

²⁷ En base a información de:
PNUD - Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. Cuadros Estadísticos; y OPS.

(INDECI) enfrentaron su primer desafío de larga escala en términos de sismos con el terremoto del año 2007.

Riccardo Polastro, en el *Humanitarian Response Index 2008*, menciona que el desastre recibió un alto grado de atención por parte de la comunidad internacional debido a que ocurrió en un momento en el cual no existían otros desastres de gran magnitud en el mundo. Esto permitió que la prensa, tanto nacional como internacional, diera una importante y consistente cobertura a la tragedia. Las donaciones no tardaron en llegar y se enviaron en grandes cantidades. Lamentablemente, la respuesta humanitaria en caso de desastres no depende únicamente de la disponibilidad de los recursos materiales que podrían aliviar el sufrimiento y las necesidades de la población afectada, sino que también implica una planificación adecuada a nivel logístico y operativo para hacer llegar dichos recursos a la población a tiempo.

Cuando los donantes internacionales llegaron al país, se encontraron con un Sistema Nacional de Defensa Civil que no contaba con las capacidades adecuadas para coordinar los esfuerzos de respuesta humanitaria, principalmente a causa de una débil preparación operativa (con comités locales y regionales de respuesta colapsados al instante) e institucional (políticas de preparación poco priorizadas y el descuidado monitoreo de su cumplimiento). La poca preparación resultó en graves problemas de estimación de las necesidades tempranas de la población afectada.

Más adelante, estudios mostrarían que solo un 20% de la zona urbana de la Provincia de Pisco se encontraba construida sobre fundaciones resistentes a sismos, mientras que la gran mayoría de la infraestructura local se sostenía sobre piso inestable debido a la alta cantidad de arena y limo.²⁸ Esto es un claro ejemplo de que la Gestión de Riesgos no fue tomada en cuenta para la planificación territorial de la provincia.

La investigación realizada por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), la Asociación para la Investigación de la Asistencia para el Desarrollo

²⁸ Polastro (2009). Pág. 199

(DARA) y el propio INDECI nos permitirá analizar los factores influyentes en la ineficiencia de la ayuda humanitaria.

El Sistema Regional de Defensa Civil

De acuerdo al SINADECI, los primeros esfuerzos en la respuesta ante desastres como el ocurrido en Pisco se brindan a través de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil, al ser órganos de línea, dispuestos para la ejecución de acciones de prevención y atención de desastres²⁹. Esta descentralización de los esfuerzos supone mayor eficiencia en la evaluación de las necesidades locales, el conocimiento previo de la zona afectada, las capacidades y debilidades de la población local, y en términos generales, la garantía de una respuesta que atienda a los damnificados de forma adecuada y en el menor tiempo posible.

En el caso del terremoto del 2007, el Sistema Regional de Defensa Civil establecido en la zona colapsó a las 48 horas del suceso. Para el día 16 de agosto, ya se había declarado un Estado de Emergencia en las provincias de Ica y Cañete.

Las razones para el colapso de los Comités fue una combinación de diversos factores: el primero de estos fue una clara falta de liderazgo para afrontar la situación al no reconocer a una autoridad encargada para manejar el caos ocurrido. La obstrucción de las vías telefónicas en la zona acrecentó el problema, pues no permitió una adecuada comunicación entre las autoridades responsables. Esto muestra una clara falta de preparación, pues no solo la caída de las vías telefónicas es una característica usual en casos de sismo, sino que en el caso de Pisco, se mantuvo habilitada la conexión de Internet, por lo que si existían medios para mitigarla. Además, muchas de las autoridades fueron directamente afectadas por el siniestro, por lo que dejaron de cumplir sus responsabilidades al encontrarse en momentos de luto o preocupación por sus familiares: cuando fuerzas militares llegaron a Pisco para colaborar, encontraron al alcalde Juan Mendoza lidiando con la muerte de su hermana, quien fuera aplastada por una pared durante el sismo; mientras que el Presidente Regional de Ica, Rómulo Triveño, estaba de viaje en Brasil cuando ocurrió el terremoto, y regresó el viernes 17

²⁹ SINADECI (2009b). Pág. 18

de agosto³⁰, cuando muchas de las decisiones ya habían sido tomadas por otras instancias.

Existió una confusión de roles entre el INDECI y los gobiernos locales causada principalmente por la magnitud del desastre. No hubo una definición de responsabilidades pertinente, donde INDECI comprendía que muchas de las funciones debían ser ejecutadas a nivel local y regional, mientras que la mayoría de alcaldías suponían que INDECI debía asumir la operatividad de las actividades por la gravedad del sismo. Por otro lado, la información disponible no era la más confiable debido a que el propio Gobierno había descalificado la metodología utilizada durante la Encuesta Nacional Continua del año 2005. El siguiente Censo sería realizado en octubre del 2007.

En la mayoría de localidades los Comités de Defensa Civil ni siquiera habían sido formados. Y en las localidades donde los Comités sí fueron formados, muchos de ellos no contaban con planes operativos ni de contingencia, además de no contar con el presupuesto adecuado.³¹ Esto muestra fallas en el monitoreo de su constitución. Dentro de su estudio, el CIES menciona que la institución que cuenta con la mayor capacidad para realizar los trabajos de seguimiento, monitoreo y evaluación de estos Comités Locales es INDECI. Sin embargo, la estructura organizativa de los Comités, así como su dependencia de los Gobiernos Locales supondría que las alcaldías deberían ser parte importante del sistema de monitoreo de estas unidades.

El contexto político nacional previo al desastre ocurrido en Pisco no priorizaba temas de gestión de riesgos en la agenda pública y aún menos, en las campañas políticas previas a las Elecciones Regionales y Municipales del año 2006. Fueron estos cambios electorales los que también perjudicaron el funcionamiento edil con respecto a la preparación ante desastres a nivel local, pues ante la elección de nuevas autoridades, el personal que anteriormente había trabajado en la conformación de los Comités era usualmente reemplazado por gente allegada a los nuevos alcaldes, esto generaba pérdida de la poca memoria institucional desarrollada. El escaso valor

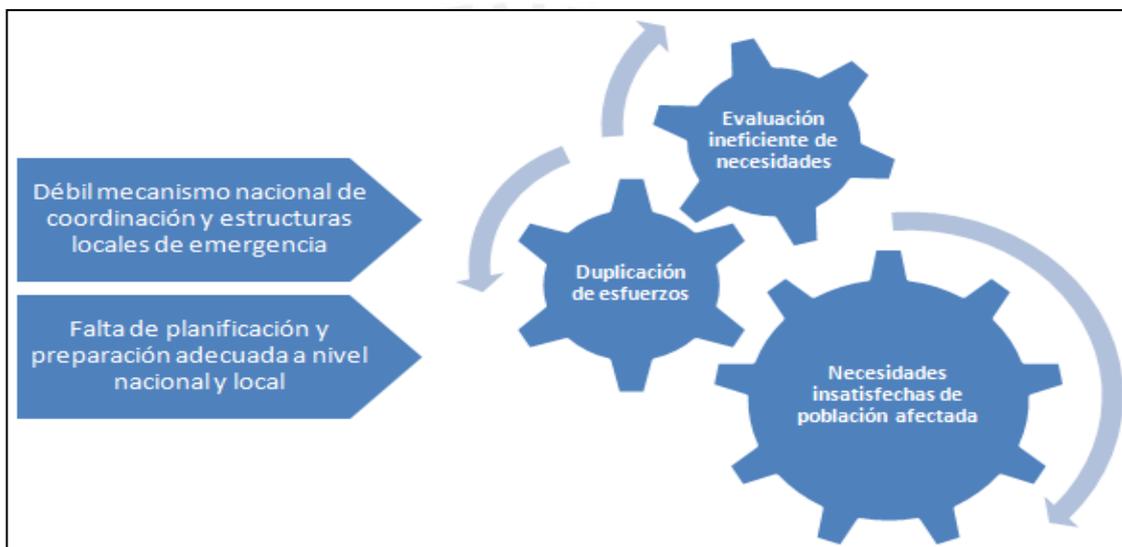
³⁰ ELHAWARY (2008). Pág. 10.

³¹ Polastro (2009d).

político de estas actividades muestra no solo poca conciencia de su importancia desde la perspectiva de los postulantes a cargos públicos, sino desde el propio electorado. Esto es preocupante en zonas altamente vulnerables a desastres como Pisco.

En resumen, nos encontramos con un débil mecanismo nacional ante emergencias, representado por la falta de apropiación de roles y la insuficiencia de recursos a nivel local; y la falta de preparación y planificación adecuada, evidenciada por el colapso inmediato de los Comités y el desconocimiento de las actividades de respuesta.³²

Gráfico 12. Causas y consecuencias de colapso de Sistema Regional de Respuesta



Elaboración propia

Estos factores provocaron una evaluación ineficiente de las necesidades de la población afectada, donde los registros iniciales de los daños variaban de acuerdo a las diversas fuentes que las proveían (INDECI, Gobiernos Locales y Cooperación Internacional), generando una estimación errónea de los recursos humanos y materiales necesarios. Además, causaron duplicación de funciones y una gran cantidad de necesidades insatisfechas, en muchos casos desatendiendo necesidades básicas de la población, y dejando de focalizar esfuerzos en las zonas más alejadas y afectadas.

³² Polastro (2009).

El Gobierno Central

Ante el colapso temprano del Sistema Regional de Defensa Civil en la Pisco, el accionar del Gobierno Central se vio altamente influenciado por una politización de las decisiones tomadas con respecto al manejo del desastre.

A nivel local, los alcaldes usualmente favorecieron a los militantes de los partidos políticos a los que representaban al momento de distribuir las donaciones movilizadas a la zona, facilitándoles el acceso a la entrega y dejando de lado a los bandos opositores. Las críticas entre bandos políticos buscaban responsabilizar de lo sucedido al otro, utilizando la crisis para generar réditos políticos. Por otro lado, muchas autoridades solicitaron más ayuda de lo que realmente requerían, distorsionando las evaluaciones de necesidades tempranas.

A nivel nacional, la Comisión Multi-Sectorial inicialmente prevista por el mandato de INDECI y que debía ser liderada por la Presidencia del Consejo de Ministros, fue reemplazada por un esfuerzo encabezado por el Presidente Alan García Pérez. Muy posiblemente, la principal razón de esta medida fue el ambiente político existente en aquel momento, en donde la aprobación de las labores del Presidente a cargo se encontraba en uno de los momentos más bajos de todo su mandato. Semanas previas al sismo del 15 de agosto, la desaprobación del Presidente se encontraba en un 44% que mostraba descontento popular por la gestión del Gobierno³³. Debido a esto, García podría haber decidido liderar la nueva iniciativa buscando mejorar su popularidad ante la población.

De acuerdo a publicaciones realizadas por INDECI, la actitud del Presidente fue positiva en tanto permitió la agilización de toma de decisiones en campo, a la vez que promovió el apoyo de la comunidad internacional.³⁴ Sin embargo, la improvisación no brinda garantías de que las decisiones fueran las mejores, y, la atención de la comunidad internacional ya se encontraba en el desastre a partir de la gran cobertura mediática realizada por la prensa nacional e internacional. Además, muchos de los

³³ IOP – PUCP

³⁴ INDECI (2009). Pág. 10

actores internacionales que se hicieron presentes ya se encontraban trabajando en el Perú al momento del sismo.

El Ejecutivo emitió Decretos de Urgencia que permitieron subvencionar a los afectados por el sismo. Primero, estableció la “Subvención por sepelio” que otorgaba 1,000 nuevos soles a los familiares directos de los fallecidos, y la “Subvención por pérdidas materiales” que otorgaba 6,000 nuevos soles a los jefes de familia cuyas casas habían sido destruidas (*Decreto de Urgencia 023-2007*). Además, estableció la “Subvención por manutención” que brindaba 800 nuevos soles a los acompañantes de pacientes que habían sido llevados a hospitales de Lima (*Decreto de Urgencia 027-2007*).

La misma noche del desastre, el nuevo equipo liderado por el Presidente tuvo una reunión de emergencia en el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) de INDECI, localizada en Lima. El equipo luego se dirigió a la zona afectada, estableciendo un Centro de Operaciones de Emergencia Avanzada (COEA) en la base militar de Pisco. Desde ahí, los diferentes ministros adoptaron el liderazgo de sectores pertinentes a sus carteras.

En el sector Salud, el Ministerio de Salud dispuso la implementación de hospitales de campaña en colaboración a Essalud, los Hospitales de la Solidaridad, los ejércitos de Estados Unidos y Chile, la participación de personal médico de Cuba, y la cooperación internacional española y francesa. En el sector Alimentación, el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social se encargó de canalizar esfuerzos a través del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), la cual distribuyó alimentos a los alcaldes provinciales y distritales para que fueran repartidos a todos los pobladores afectados. Se utilizaron las organizaciones de “ollas comunes” como vehículos para agilizar el reparto. En el sector Albergue y Rescate, el Ministerio de Vivienda proporcionó la instalación de 100 albergues con carpas para dar techo a los pobladores cuyas casas habían sufrido daños, mientras que muchas personas heridas fueron enviadas a hospitales limeños.

Gráfico 13. Traslado de bienes de ayuda humanitaria (en toneladas métricas)



Fuente: INDECI

En el sector Logístico, se movilizaron aproximadamente 15 mil toneladas métricas de diferentes tipos de bienes (provenientes del país y el extranjero), a través de vías marítimas, aéreas y terrestres, gracias a que los puertos y carreteras no sufrieron demasiados daños en comparación a lo estimado inicialmente. INDECI también movilizó grandes cantidades de bienes desde sus Almacenes localizados a lo largo del país.

Si bien esta primera sectorización permitió una organización de los esfuerzos para evitar duplicidad de funciones desde el Ejecutivo, la medida causó que se pasaran por encima tanto al Sistema Regional (el cual nunca más fue reactivado tras colapsar, ni siquiera a nivel de Gobiernos Regionales), ya que la presencia del equipo ministerial y el Presidente García causó que las autoridades distritales y provinciales buscaran recibir indicaciones directamente de ellos, perdiendo control de agencia. Además, muchos de los líderes ministeriales tenían muy escaso *expertise* técnico para la toma de decisiones.

En conclusión, las medidas tomadas por el Gobierno Central, en tanto centralizaron la toma de decisiones en liderazgos con poco conocimiento técnico sobre el manejo de desastres y la coordinación interinstitucional, causaron una falta de información para

planificar, tomar decisiones y generar actividades adecuadas para atender las consecuencias del sismo.

La Cooperación Internacional.

Es necesario separar dos aspectos clave de la acción internacional en respuesta al desastre: el primero tiene que ver con las donaciones (en dinero, bienes y servicios, y personal humano) que realizaron ante el suceso, y la otra se refiere a su intervención en la coordinación y gestión de la respuesta.

Movilización de fondos

Las donaciones para asuntos humanitarios usualmente se realizan mediante la emisión de *flash appeals*, herramientas utilizadas para estructurar una respuesta humanitaria coordinada para los primeros 3 a 6 meses de ocurrida la emergencia³⁵. La principal función de los *appeals* son canalizar fondos para aliviar las necesidades generadas por el desastre, por lo que contiene en su redacción el análisis contextual de la emergencia y las necesidades generadas (a partir de las estimaciones tempranas que se concentran en las necesidades más urgentes), un esbozo de la planificación de la respuesta, y un primer esfuerzo por definir roles y responsabilidades entre los actores más importantes.

Los *appeals* son redactados por los Coordinadores Residentes (o Humanitarios) de las distintas agencias, es decir, responsables asignados para las mismas para participar de la respuesta. Buscan explicar de manera breve y ágil (usualmente no mayor a 10 páginas) la naturaleza del desastre y la evaluación temprana de necesidades, en coordinación con las autoridades gubernamentales, donantes, agencias de Naciones Unidas, miembros de la Cruz Roja, ONGs y otros actores relevantes.

Estos pueden incluir no solo la solicitud de fondos y donaciones específicos, sino también pueden incluir financiamiento para proyectos que se han logrado planificar

³⁵ IASC (2006b). Pág. 2

para la ejecución de la respuesta. Mientras que los gobiernos nacionales no pueden emitir los *appeals*, pueden participar de los proyectos incluidos en ellos.

Para el caso del terremoto de Pisco, fueron dos *flash appeals* los emitidos, correspondientes a las Naciones Unidas y a la Cruz Roja Internacional.

En el caso de Naciones Unidas, el *appeal* emitido solicitaba a sus donantes socios el monto de US\$36.9 millones para los 6 meses de la respuesta humanitaria en Ica. Los sectores que se priorizaron fueron los de Seguridad Alimentaria (US\$13.8 millones), Educación (US\$5.3 millones), y Albergues y Coordinación (US\$5 millones). Lamentablemente, solo se logró recolectar el 50% de los fondos solicitados por la entidad, de los cuales la mitad fueron brindados por el Central Emergency Response Fund (CERF) de las Naciones Unidas. El CERF es un fondo establecido por las Naciones Unidas para habilitar una asistencia más equitativa, confiable y oportuna para las víctimas de desastres naturales y otras emergencias³⁶. La naturaleza del fondo busca ser complementaria (y no substituir) a los *flash appeals*, actuando como un donante secundario.

El *appeal* de las Naciones Unidas encontró poca respuesta en sus donantes, teniendo que aportar la mitad de lo recaudado con fondos que ya se encontraban donados a la entidad. Las razones de esta limitada respuesta fueron la rapidez, poca articulación y estimación inadecuada emitidas en el *appeal*. Naciones Unidas cuenta con múltiples canales de movilización de fondos, por lo que muchos de sus donantes prefirieron formas alternativas de enviar donaciones que les permitieran especificar el uso de los fondos brindados, diferentes métodos de rendición de cuentas y mayor presencia en la ejecución en campo de lo recaudado.

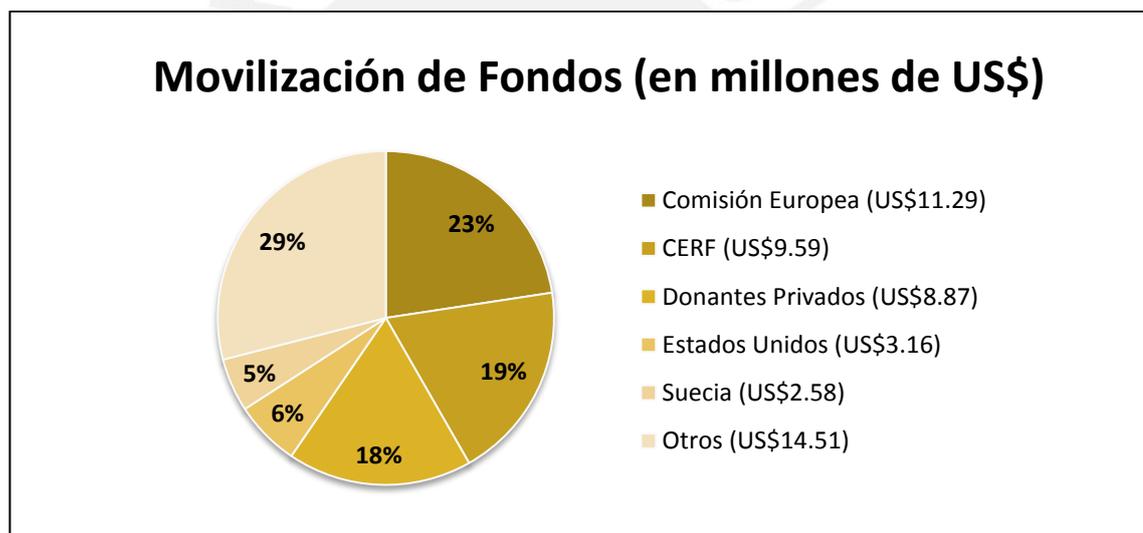
Por otro lado, la Cruz Roja Internacional también emitió un *flash appeal*, el cual recaudó cifras superiores a lo movilizado por el de Naciones Unidas, excluyendo lo donado por CERF. Muchos donantes internacionales prefirieron canalizar sus fondos a través de la Cruz Roja debido a que esta ya se encontraba en campo trabajando con los damnificados del terremoto antes que otros actores nacionales e internacionales.

³⁶ IASC (2006b). Pág. 2

Además, existe la percepción de que la Cruz Roja suele ser más efectiva para la ejecución de los fondos donados durante la respuesta a desastres y esta imagen se fortaleció ante la inicial lentitud de las Naciones Unidas y ONGs internacionales. De esta forma, la Cruz Roja se convirtió en el actor humanitario más importante de la zona en las fases tempranas de la respuesta.

Para Junio del 2008, las donaciones realizadas a partir de *flash appeals* de las Naciones Unidas, Cruz Roja y otras ONGs internacionales, ascendieron a los US\$50 millones. El donante más importante durante la respuesta fue la Comisión Europea, a través del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), movilizando más de US\$11.29 millones (22.5% del total).³⁷

Gráfico 14. Movilización de Fondos por Donante



Fuente: HRI

En conclusión, los recursos canalizados a través de la Cooperación Internacional fueron abundantes, encontrándose múltiples modalidades de movilización de fondos así como también una respuesta inmediata por parte de los donantes. Entonces, con amplios recursos puestos a disposición, la ineficiencia de la respuesta se debió claramente a la gestión de los mismos.

³⁷ Polastro (2009).

La Coordinación de la Respuesta

El primer actor humanitario en iniciar actividades en la zona afectada fue la Cruz Roja Internacional, la cual tardó pocas horas en tener equipos de evaluación en campo tratando de comprender la complejidad del problema y comenzando las estimaciones de los daños causados. La coordinación de la Cruz Roja se facilitó a través de su Delegación Regional de Latinoamérica, junto al apoyo de la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres.

Los equipos de Naciones Unidas llegaron a las 72 horas del desastre, apoyando las gestiones del Gobierno para realizar, también, labores de evaluación de necesidades. Se colocaron en campo Equipos de Coordinación y Evaluación de Desastres (UNDAC) que rápidamente iniciaron los contactos y reuniones con INDECI, marcando diferencia sobre el marco de acción independiente tomado por la Cruz Roja. Los equipos UNDAC, junto INDECI, lograron coordinar acciones de asistencia humanitaria temprana y programas de recuperación, poniendo énfasis en planes de largo plazo para la transición de la emergencia a procesos de reconstrucción de la zona. Por otro lado, muchos donantes iniciaron trabajos similares de recolección de información de forma individual, como fue el caso de USAID, ECHO, la Cooperación Canadiense y la Cooperación Francesa.

Por último, la presencia de las ONGs internacionales se desarrolló de forma más lenta. A pesar de que muchas de ellas ya contaban con presencia en el país, esta no era fuerte en la zona donde ocurrió el desastre debido a que la zona afectada era considerada como pequeña y de alto desarrollo económico en comparación al resto del país. Sin embargo, este enfoque no contemplaba la gran disparidad económica existente en el país, pues si bien la región mostraba índices altos de riqueza y desarrollo urbano, aún existía una cantidad considerable de población vulnerable y viviendo en pobreza. Por otro lado, la mayoría de ONGs priorizaban programas de desarrollo a largo plazo, y no se especializaban en gestión de desastres y ayuda humanitaria.

Las iniciativas independientes de los actores internacionales desencadenaron graves problemas de disparidad de información, duplicidad de esfuerzos y cuellos de botella,

afectando el desenvolvimiento de la Cooperación Internacional en determinados sectores prioritarios y regiones geográficas afectadas.

Dentro de las coordinaciones realizadas entre las Naciones Unidas e INDECI, se contempló la instalación del Enfoque Sectorial para articular de mejor manera los esfuerzos individuales de las organizaciones. Sin embargo, conforme las negociaciones se desarrollaron, el equipo UNDAC desplegado en la región decidió no implementar el enfoque de coordinación debido a que la escala del desastre era relativamente pequeña y por la incapacidad del Gobierno para ser garante de su ejecución³⁸.

Muchos actores internacionales involucrados en la respuesta creyeron que la implementación del enfoque Sectorial era necesaria y hubiera determinado una mejora considerable en la capacidad de organización de las actividades. Según datos recogidos por CIES, el equipo de Naciones Unidas prefirió no tomar ese camino debido a la oposición del Gobierno, el cual pensaba que la implementación indicaría que el aparato Ejecutivo no contaba con la capacidad para montar una respuesta adecuada. Por otro lado, el equipo UNDAC se percató de que muy pocos actores internacionales tenían una verdadera comprensión de lo que implicaba la aplicación del Enfoque, ya que solo la Cruz Roja contaba con los conocimientos necesarios. Si bien existía disponibilidad para participar de la estrategia, muchos de los actores solicitaron asesoría y capacitación sobre el tema, evidenciando su desconocimiento.

A pesar de no implementar el Enfoque Sectorial, se lograron identificar sectores prioritarios de acción, liderados por autoridades gubernamentales, recibiendo asesoría de las contrapartes pertinentes del equipo de Naciones Unidas. Dentro de este proceso surgieron 3 problemas fundamentales. Primero, existió una confusión de roles debido a que no se determinaron responsabilidades finales de las decisiones tomadas dentro de los sectores. Segundo, la información compartida era asimétrica y las fuentes utilizadas eran dispares, generando desinformación y sentimiento de exclusión. Por último, se generó una alta dependencia de la capacidad de las autoridades

³⁸ Polastro (2009).

gubernamentales y las autoridades locales, sin que estas fueran las personas más capacitadas para dichos roles.

Los grupos de trabajo fueron incapaces de encontrar mayores sinergias y complementariedad potencial en el trabajo de campo realizado, incentivando a muchos a actuar de forma aislada e independiente, o encontrando muchas de sus actividades siendo absorbidas por el nuevo sistema, dejando de considerar en muchos casos las capacidades y fortalezas particulares de los actores involucrados.

La Sociedad Civil y el Sector Privado.

Ante el colapso del Sistema Regional de Defensa Civil en la zona afectada, los esfuerzos realizados por la Sociedad Civil y el Sector Privado fueron una importante expresión de la respuesta local.

En el caso de la Sociedad Civil, cabe resaltar el rol tomado por grupos y organizaciones afiliadas a la Iglesia Católica, quienes utilizando la confianza y legitimidad que tenían frente a la sociedad promovieron tempranas acciones en respuesta a la emergencia. La credibilidad de la Iglesia ante la población facilitó la coordinación por parte de esta, a la vez que los esfuerzos locales pudieron ser canalizados de cierta forma. Poco después del sismo, el Monseñor Miguel Cabrejos (Presidente de la Conferencia Episcopal Peruana) solicitó expresamente la intervención de la Iglesia a través de Cáritas, la cual junto al Centro Episcopal de Acción Social (CEAS) iniciaron un proceso de recolección de datos y evaluación de los daños generados por el sismo. Ambas instituciones canalizaron donaciones que fueron distribuidas a través de las ollas comunales de la localidad, facilitando la instalación de más de 2,800 ollas comunales en lugares afectados por el desastre.

Si bien estas expresiones de la sociedad civil fueron muestra importante de que existen capacidades locales que pueden ser explotadas para mejorar la eficiencia de la respuesta humanitaria, también muestra que en términos de participación, la sociedad civil se encuentra principalmente representada por agencias de Cooperación Internacional y ONGs nacionales con sede en Lima.

Por otro lado, el Sector Privado local se manifestó en diversos esfuerzos por utilizar sus recursos en ayuda de la población. Dentro de un contexto social que valora cada vez más los casos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) como estrategia eficiente de negocios, muchas de las empresas participaron de la ayuda a través de la prestación de servicios y donaciones como: software de gestión de desastres, maquinaria pesada (proporcionada por la empresa Perú LNG) y servicios de organización y clasificación de las donaciones (en el caso de la empresa DHL).

Asimismo, la Cámara de Comercio establecida en Chincha promovió la participación de los líderes empresariales de la región, interviniendo al momento de remover escombros, distribuir alimentos y proveer albergue para los damnificados. En muchos casos, los líderes empresariales se volvieron líderes sociales ante el colapso de las autoridades locales, facilitando la toma de decisiones que en otros casos hubieran sido retrasados por procedimientos burocráticos. Finalmente, los líderes empresariales decidieron trasladar las funciones de respuesta a la entidad Gubernamental pertinente, mientras que ellos se focalizaron en la reactivación de la economía local.

En el caso del Terremoto de Pisco se puede observar que el apoyo de la sociedad civil y el contingente empresarial de la zona aportó de forma aislada a la ayuda humanitaria, dentro de sus capacidades y limitaciones. Lamentablemente, no existían mecanismos para que su participación fuera más consistente a lo largo de todo el proceso humanitario, centrándose la atención en las decisiones gubernamentales y de la Cooperación Internacional. Esto entra en contradicción con los principios modernos de la respuesta humanitaria, que urge a las autoridades comprender las capacidades y fortalezas de la sociedad damnificada para que estos sean actores importantes dentro del sistema general desarrollado. Los esfuerzos recogidos fueron voluntarios tanto como fueron también espontáneos, debido a que la definición de roles planificada era débil o inexistente.

Transición y Reconstrucción

Comprendiendo que el sistema nacional inicialmente establecido por INDECI había colapsado desde un comienzo, el Gobierno decidió crear el Fondo para la Reconstrucción del Sur (FORSUR), el cual buscaba ser la institución líder en la gestión de la reconstrucción de la zona afectada. Su creación fue inspirada por la creación de una institución similar durante el Terremoto de Armenia (Colombia) ocurrido en el año 1999. En aquella situación, la propuesta fue ampliamente considerada como un éxito, por lo que el Ejecutivo inició un trabajo similar bajo la asesoría de su contraparte colombiana. Sin embargo, mientras en el caso colombiano la institución creada fue un órgano independiente con capacidad para agilizar la toma de decisiones, FORSUR se concibió como una unidad ejecutora bajo la responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, Jorge Del Castillo Gálvez.

Se conformó a FORSUR bajo la dirección de Luis Favre (Director Ejecutivo), incluyendo en el equipo a los Presidentes Regionales y Alcaldes Provinciales de la región afectada, así como también a representantes del sector privado. FORSUR logró canalizar más de US\$40 millones de fondos públicos, llegando a cerca de US\$80 millones en financiamiento total, gracias a donaciones del Banco Mundial, PNUD y el Sector Privado. Las organizaciones que quisieran disponer de estos fondos debían hacerlo a partir de solicitudes especiales que mostraran propuestas para la implementación de la reconstrucción en la zona. Siendo el plazo inicial establecido para el Fondo, el año 2009.

Sin embargo, la propuesta de FORSUR tuvo varios problemas en su ejecución³⁹. En primer lugar, FORSUR sufrió de una grave falta de confianza en la propuesta debido a una falta de participación por parte de actores de la sociedad civil. Esto llevó a pensar a la población que sus necesidades no estaban siendo consideradas, y que existía débil rendición de cuentas, generando múltiples protestas entre los damnificados.

El segundo problema que enfrentó FORSUR fue la poca claridad en la definición de objetivos. La percepción de una falta de definición a nivel de objetivos, funciones y

³⁹ Elharwary (2008).

responsabilidades se expandía a lo largo de la estructura del Fondo. Los criterios bajo los cuales se evaluarían las propuestas no se encontraban definidos, y los donantes prefirieron no utilizar a FORSUR para financiar sus proyectos de reconstrucción.

Tercero, a pesar de haber sido creado para agilizar la ejecución de la reconstrucción, FORSUR seguía bajo obstáculos burocráticos que no le permitían actuar con la rapidez necesaria. Esto se debió a que la dependencia que tenía con respecto a la PCM, hacía que FORSUR utilizara procedimientos fiscales de supervisión tradicionales. Por último, la región enfrentaba como gran amenaza su débil sistema de derechos de propiedad. Al no contar con los títulos de propiedad correspondientes, muchas familias afectadas por el sismo tuvieron dificultades para acceder a las subvenciones ofrecidas por el Gobierno para la reconstrucción de sus hogares.

FORSUR fue desactivado el pasado 12 de agosto, a casi 4 años desde la tragedia, con la percepción general de poco éxito y el incumplimiento de las metas inicialmente establecidas, con tan solo 705 proyectos culminados para Junio del 2011, y teniendo 236 aún en ejecución⁴⁰.

⁴⁰ FORSUR (Página web oficial).

4. ESTRUCTURA NACIONAL: LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

En este capítulo se revisara la estructura existente, a nivel nacional, para la Gestión de Riesgos de Desastres. Esto incluye un análisis tanto de la normatividad existente, como también el proveniente del trabajo de campo realizado. La finalidad será conocer la totalidad del sistema, para luego realizar un diagnóstico específico del caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

4.1. SINADECI Y OTROS ANTECEDENTES NORMATIVOS

Antecedentes

El primer organismo creado en el Perú para la atención de emergencias por desastres naturales fue el *Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos* en el año 1961. Este fue encargado de planificar, preparar y dirigir las operaciones necesarias para contrarrestar los efectos de todos los siniestros que se presentaran en el territorio. El Comité, a lo largo de su funcionamiento desplegó actividades de preparación, respuesta y hasta rehabilitación ante desastres, por lo que se trata de la versión más primitiva del actual Sistema de Defensa Civil.⁴¹ Su importancia recae en que, dentro de un contexto altamente influenciado por actividades militares, se identificó que la defensa de la población ante desastres naturales debía ser separada de la defensa ante ataques humanos.

En agosto de 1963 se crea el *Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER)* como una Cuenta Especial del Presupuesto General de la República, lo que conllevó a la desaparición del Comité de Defensa contra Siniestros Públicos.⁴² ASER funcionó como un mecanismo de formulación y ejecución de programas de rehabilitación económica en áreas afectadas por desastres. No contaba con un mandato explícito de coordinación ante emergencias por lo que tuvo un rol complementario durante los Terremotos de 1966 y 1970 ante la participación de las Fuerzas Armadas, el

⁴¹ FRANCO TEMPLE, Eduardo (1996). Pág. 269.

⁴² FRANCO TEMPLE, Eduardo (1996). Pág. 275.

Presidente de la República y el Congreso. Nunca se llegó a definir si su rol era meramente financiero y normativo, o si podía también cumplir funciones de articulación.

Gráfico 15. Cronología de la Defensa Civil en el Perú

AÑO	DENOMINACIÓN	COMPETENCIAS
1961 - 1963	Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos	Atención
1963 - 1970	Auxilio Social de Emergencia Regional (A.S.E.R.)	Atención
1970 - 1971	Comisión Nacional de Emergencia (CNE)	Atención, Rehabilitación y Reconstrucción
1972 - 1991	Secretaría Técnica del Comité Nacional de Defensa Civil	Prevención y Atención a Desastres
	Instituto de Defensa Civil (IDECI)	
1991 - 2008	Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)	Sistema Nacional de Defensa Civil

Fuente: INDECI

Los daños causados por el Terremoto de 1970 hicieron evidente la necesidad de un organismo especializado que pueda liderar la respuesta. Así nació el *Comité Nacional de Emergencia*, presidido por el Ministerio de Salud y con participación de las FF.AA. y representantes de otros ministerios.⁴³ Debido a las deficiencias de coordinación encontradas anteriormente en ASER, el CNE realizó un “Estudio sobre la necesidad de creación de la *Dirección Nacional de Defensa Civil*”⁴⁴, abriendo el camino para la aparición del Sistema de Defensa Civil (SIDECI) en 1972. El SIDECI asumió el trabajo de la CNE de forma permanente, teniendo entre sus principales aportes la creación del Comité Nacional de Defensa Civil con su Secretaría Ejecutiva Permanente y la implementación de Comités Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil.

⁴³ FRANCO TEMPLE, Eduardo (1996). Pág. 288.

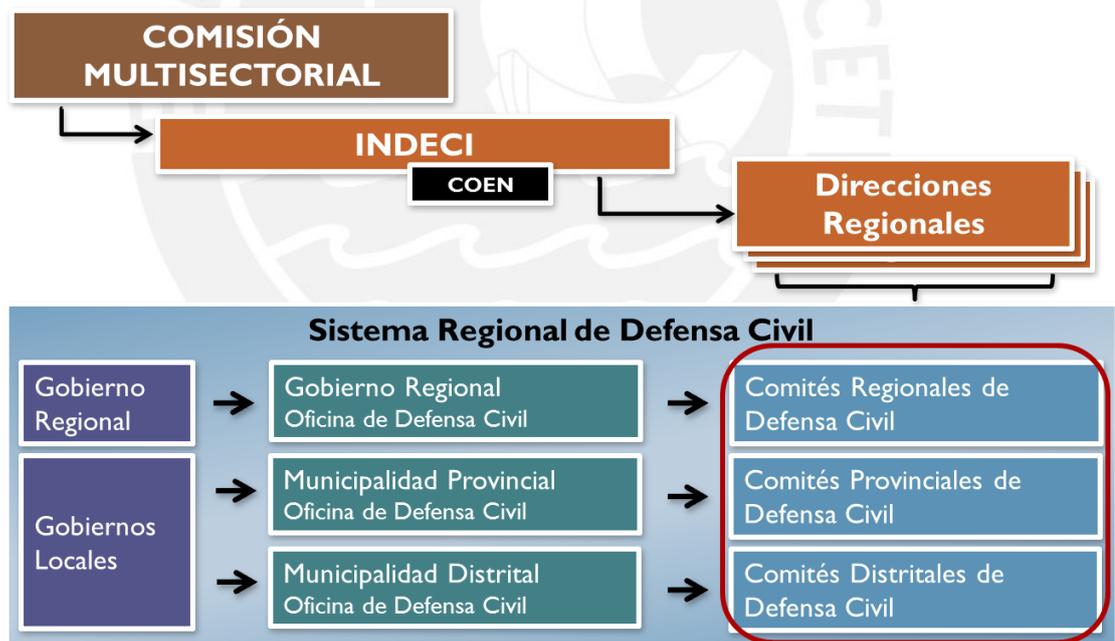
⁴⁴ FRANCO TEMPLE, Eduardo (1996). Pág. 295.

En el año 1987, el Instituto de Defensa Civil (IDECI) reemplaza a la Secretaría Ejecutiva Permanente. Finalmente, en el año 1991 se crea el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI). El IDECI cambia de denominación a Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Además, se crean las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Regionales y Locales.

El Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI)

Constituido en el año 1991, SINADECI tuvo como mandato la gestión de la prevención y respuesta a desastres de toda índole (naturales o causados por el hombre), mediante la reducción de riesgos, la provisión de ayuda adecuada, y la rehabilitación de las zonas afectadas.⁴⁵ Además, fue un intento de integración de estas actividades a los planes nacionales de desarrollo.

Gráfico 16. Estructura básica de SINADECI



Fuente: INDECI (2009). Elaboración propia

El Sistema Nacional de Defensa Civil se basa en un esquema piramidal donde las funciones distribuidas a lo largo del territorio se ven coordinadas a través de INDECI, la cual a su vez se encuentra supervisada por una Comisión Multisectorial. A nivel de

⁴⁵ ELHARWARY (2008). Pág. 6

campo, las responsabilidades de preparación y respuesta se debían realizar de forma escalonada en los Gobiernos Locales y Regionales, de acuerdo a la gravedad del desastre.

1. Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres

Liderada por el Presidente del Consejo de Ministros (PCM), involucraba también a 12 Ministerios, considerados los más relevantes en los temas de prevención y atención de desastres. Además contaban con INDECI como una secretaría técnica que asesoraba la toma de decisiones.

Gráfico 17: Comisión Multisectorial de Prevención y Atención a Desastres



Fuente: INDECI

Sus objetivos consistían en coordinar, evaluar, priorizar y supervisar las medidas para la reducción y mitigación de riesgos. Las acciones y actividades establecidas por la Comisión se llevaban a cabo a través de INDECI, quienes tenían injerencia directa en los lineamientos propuestos a nivel directivo.

2. Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)

El Instituto Nacional de Defensa Civil era el organismo central, rector y conductor del Sistema, encargado de formular y promover la implementación de políticas, normas, planes y programas para la prevención y atención de desastres. Asimismo, contaba con independencia para desarrollar reglas y políticas para el planeamiento y la implementación de las actividades de Defensa Civil a través del diseño de estrategias de reducción de riesgos, la formulación y propagación de la doctrina de Defensa Civil, y la promoción de educación y capacidades de gestión de riesgos.⁴⁶

Gráfico 18. Estructura básica de INDECI



Fuente: INDECI

Sus funciones más prácticas incluían la provisión de asistencia a emergencias, la coordinación con el resto de los actores involucrados en el SINADECI, la evaluación de las Declaraciones de Estado de Emergencia y la organización de la ayuda humanitaria nacional.

⁴⁶ ELHARWARY (2008). Pág. 6

3. Sistema Regional de Defensa Civil⁴⁷

El Sistema Regional de Defensa Civil se basa en la existencia de comités regionales y locales de Defensa Civil que permitieran abordar los asuntos de prevención y atención a desastres de forma que respondieran también al proceso de descentralización del Gobierno.

Estas comisiones se debían encontrar apoyadas por INDECI en sus actividades. Las comisiones deberían ser lideradas por los alcaldes, pero también englobar los esfuerzos de los gobernadores, la policía, las Fuerzas Armadas, staff técnico, representantes de la Iglesia y las Universidades, las compañías privadas y las ONGs.

Gráfico 19. Estructura básica de los Comités de Defensa Civil



Fuente: INDECI

A cada nivel de Gobierno (Regional, Provincial y Distrital), las funciones de los Comités de Defensa Civil incluían la supervisión del planeamiento, conducción y control de actividades de Defensa Civil de acuerdo a las directivas de INDECI.

Sus actividades puntuales se encontraban compuestas por la promoción y el desarrollo de actividades educativas, la organización del Comité y sus subcomisiones especializadas, la elaboración del Plan de Prevención y Atención a Desastres para su

⁴⁷ ELHARWARY (2008). Pág. 6-8

jurisdicción, la formulación y ejecución del Plan Anual de Trabajo del Comité y el Plan de Operaciones de Emergencia, la articulación de la participación de los Organismos No Gubernamentales y entidades de apoyo, la organización de las Brigadas de Defensa Civil, la canalización de las Declaratorias de Estado de Emergencia por peligro inminente o por desastre al INDECI, la formulación de las fichas técnicas de obras de rehabilitación de zonas afectadas, y la implementación del Centro de Operaciones de Emergencia en su jurisdicción.

Los Comités de Defensa Civil instituidos a nivel regional funcionaban con “restricciones y debilidades”⁴⁸ en casi todos los casos, salvo en situaciones particulares como Piura, Arequipa e Ica, quienes al haber sufrido un nivel alto de daños debido a emergencias⁴⁹ han terminado por priorizar el tema en sus jurisdicciones. Sin embargo, este no es un patrón consistente a lo largo del territorio ya que otras regiones con alta frecuencia de desastres como Cuzco, Puno y Apurímac no siguieron el mismo camino, dejando la Gestión del Riesgo de Desastres en un plano secundario⁵⁰.

El estado de los Comités a nivel de Gobiernos Provinciales y Distritales se encontraba aún más diluido que en el caso de los Gobiernos Regionales, debido a que su vida institucional era poco frecuente en el mejor de los casos, e inexistente en su mayoría. Muchas veces los Comités se formaron recién tras la ocurrencia de un desastre, por lo que la finalidad de los mismos se desvirtuaba al no haber contado con tiempo previo para coordinar, planificar y diseñar la respuesta a nivel local.

⁴⁸ CANCINO (2011). Pág. 49-50

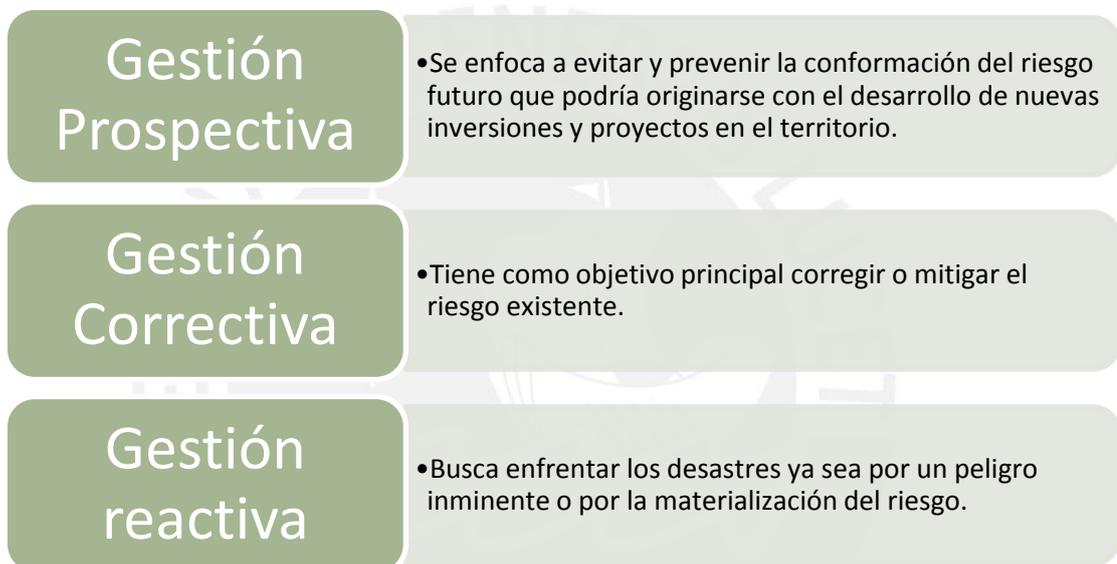
⁴⁹ (i) Inundaciones en Piura en el año 2002. (ii) Terremoto en Arequipa en el año 2001, con una magnitud de 6.9 Escala de Richter; 219 420 personas damnificadas, 83 personas fallecidas y 2 812 personas heridas. (iii) Terremoto en Pisco en el año 2007, con una magnitud de 7,0 Escala de Richter; 434 614 damnificados, 221 060 afectados y 596 fallecidos.

⁵⁰ Entrevista Zorobabel Cancino.

4.2. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (SINAGERD)

La ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es aprobada el 26 de mayo de 2011. En su contenido, busca replantear la política nacional de gestión de riesgos de forma que permitiera abordar sus procesos de manera más eficiente. La nueva ley define la Política Nacional de Gestión de Riesgos a partir de tres componentes clave:

Gráfico 20: Componentes de la Política Nacional de Gestión de Riesgos



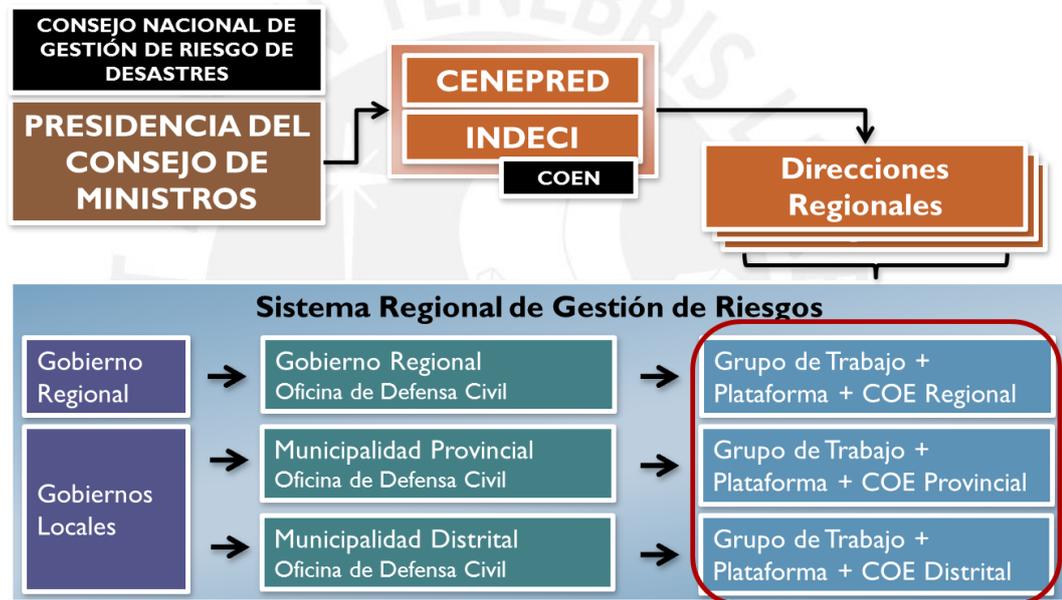
Fuente: SINAGERD

Esta nueva conceptualización responde a una teoría de la Gestión de Riesgos actualizada e integral, extendiéndose a lo largo de todos los procesos organizativos del aparato estatal.

A diferencia de SINADECI, que establecía solo dos momentos en sus funciones (la Prevención y la Atención a Desastres), la ley indica que la implementación de esta nueva política nacional conlleva el diseño de actividades y acciones alrededor de los procesos de (i) Estimación del riesgo, (ii) Prevención y reducción del riesgo, (iii) Preparación, respuesta y rehabilitación, y (iv) Reconstrucción.

Asimismo, establece una tipificación de la atención de emergencias a partir de niveles que determinan el alcance del desastre, y la autoridad competente para encargarse del mismo. En los niveles 1, 2 y 3 se encuentran los desastres con alcance local y regional, atendidos directamente con los recursos de los Gobiernos de su jurisdicción; en el nivel 4 se trata de desastres que superan la respuesta regional y requieren la intervención del Gobierno Nacional e INDECI mediante la Declaratoria de Estado de Emergencia; y por último, el nivel 5 es el correspondiente a los desastres de Gran Magnitud, los cuales superan la capacidad de respuesta del país y requieren el apoyo de la ayuda internacional mediante la Declaratoria de Estado de Emergencia Nacional.

Gráfico 21. Estructura de SINAGERD



Fuente: SINAGERD. Elaboración propia

1. Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Funcionaría en situaciones de fuerza mayor en los que no pueda aplicarse el mecanismo regular previsto, por lo que desarrolla un Reglamento Interno que permita realizar la convocatoria de emergencia, durante el cual el CONAGERD será instalado para servir como máxima autoridad para la toma de decisiones políticas y de coordinación estratégica para guiar la atención del desastre o peligro inminente.

2. Presidencia del Consejo de Ministros

Reemplaza a INDECI como el nuevo ente rector del Sistema Nacional, es responsable de conducir, supervisar y fiscalizar el adecuado funcionamiento del mismo. Además, dicta los lineamientos e instrumentos para el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por el Gobierno Peruano.

3. INDECI y CENEPRED

La ley establece como principal cambio con respecto a la antigua ley del SINADECI, que todos los procesos mencionados y que solían estar a cargo de INDECI como única institución especializada, ahora cuenten con la división de funciones en dos instituciones diferentes: mientras que INDECI ahora se encarga solo del proceso de Preparación, Respuesta y Rehabilitación; se ha creado una nueva institución su misma jerarquía, la cual se encargará de los procesos de Estimación, Prevención y Reducción del riesgo, así como también el proceso de Reconstrucción. Esta nueva entidad es el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).

Las funciones que comparten ambas instituciones, para sus respectivos procesos, son: proponer al ente rector normativa que asegure procesos técnicos y administrativos pertinentes, brindar asistencia técnica, promover la incorporación transversal de la Gestión de Riesgos en los planes estratégicos de desarrollo, monitorear y evaluar la implementación de los procesos de Gestión de Riesgos pertinentes, coordinar participación de entidades y agencias de cooperación, diseñar la política de desarrollo de capacidades en la administración público pertinente a temas de Gestión de Riesgo, establecer espacios de coordinación con entidades académicas y técnico-científicas, representar a SINAGERD en la participación de foros y eventos nacionales e internacionales, desarrollar estrategias de difusión y sensibilización a nivel nacional, promover el desarrollo de capacidades en la población, y emitir opinión técnica sobre proyectos normativos u otros instrumentos nacionales e internacionales, así como proyectos relacionados a la Gestión del Riesgo, para la elaboración de la estrategia de gestión financiera del Ministerio de Economía y Finanzas.

De forma específica, CENEPRED también contempla funciones de generación de una cultura de prevención, y el desarrollo de estudios e investigaciones referentes a la estimación, prevención y reducción del riesgo.

Por el otro lado, INDECI también cuenta con funciones específicas, guiadas hacia acciones particulares de los procesos de preparación y respuesta, como la realización de protocolos de operación, la promoción de la instalación de sistemas de alerta temprana, emitir opinión técnica sobre los requerimientos de Declaratorias de Emergencia, administración de los Almacenes Nacionales de Defensa Civil, apoyar el funcionamiento del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), y la articulación integral de la respuesta.

Sin embargo, el trabajo de implementación ha tenido serios inconvenientes. Por un lado, INDECI no cuenta con un nuevo Reglamento de Organización y Funciones actualizado, lo que ha limitado la capacidad del Instituto para adoptar nuevas funciones que pudieran facilitar la implementación del Sistema. El último ROF fue aprobado por Decreto Supremo el día 22 de mayo de 2001. Se presentó una propuesta de ROF a la Presidencia del Consejo de Ministros aproximadamente entre Setiembre y Octubre de 2011, sin obtener respuesta sobre su aprobación.⁵¹ Al colocar la rectoría del Sistema Nacional en la PCM, INDECI depende de la prioridad que la PCM otorga al tema de Gestión del Riesgo dentro de una agenda que se encuentra recargada de por sí.

La creación de una Secretaría especializada dentro de la PCM que realice las coordinaciones pertinentes con INDECI ha sido considerada pero no se han llevado a cabo medidas para llevarlo a la práctica. La implicancia de esto es que la única comunicación vigente entre ambas instituciones son las reuniones entre el Jefe de INDECI y el Premier, las cuales suelen ser frecuentes pero de carácter meramente informativo.

⁵¹ Entrevista Beatriz Acosta

En la opinión del Lic. Zorobabel Cancino, quien ha realizado un diagnóstico integral del Sistema Nacional de Defensa Civil en el año 2010, no existen indicios de que una mayor autonomía por parte de INDECI realmente permitiría asegurar o mejorar la implementación del SINAGERD a nivel regional. Esto se debe a que antes de la aparición del SINAGERD, INDECI había avanzado muy poco en términos de la implementación regional del SINADECI⁵². Lo que se pone en evidencia es un liderazgo institucional mermado, con fuertes implicancias en el resto del Sistema.

Mientras en el caso de INDECI se ha hecho efectiva la restricción de sus funciones a las etapas de preparación, respuesta y rehabilitación ante emergencias, no se cuenta con información pública con respecto a los niveles en que CENEPRED ha logrado asumir sus responsabilidades. Incluso, representantes de INDECI han mostrado desconocimiento sobre el grado de avance de CENEPRED.⁵³ El periodo de transición ha generado que ciertas funciones específicas que en el papel deberían pasar bajo el control de CENEPRED, siguen estando a cargo de INDECI. Este es el caso de la gestión de las Inspecciones Técnicas Municipales.

3.1. Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN)

El Centro de Operaciones de Emergencia Nacional es *“el área física implementada y utilizada por el INDECI, (...), para reunir, monitorear y analizar la información sobre riesgos inminentes o emergencias ocurridas.”*⁵⁴ Se encuentra bajo la supervisión de la Director Nacional de Operaciones, y cuenta con siete módulos que le permiten estructurar el Plan Nacional de Operaciones de Emergencia:

⁵² Entrevista Zorobabel Cancino

⁵³ Entrevista Beatriz Acosta

⁵⁴ INDECI (2006). Pág. 8.

Gráfico 22. Estructura del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN)



Fuente: INDECI

El módulo más importante es el de Logística, el cual monitorea el stock disponible en los Almacenes Nacional, Regionales y Adelantados. Al momento de ocurrir un desastre, el módulo gestiona la información necesaria para determinar la capacidad que tiene cada almacén para atender una emergencia, redistribuyendo el stock nacional en caso contrario. También cuenta con información sobre recursos humanos que puedan ser movilizadas en brigadas, pero la base de datos no ofrece información completa ni actualizada.

El módulo de Operaciones valida, analiza, procesa y consolida la información obtenida por los módulos de Comunicaciones (información en el momento sobre emergencias), y Monitoreo y Análisis (información preventiva de fuente científicas, como el Instituto Geofísico del Perú y el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú), remitiendo información a las autoridades pertinentes sobre la gravedad del desastre a través del Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres – SINPAD.

El módulo de Prensa convierte la información recogida en notas de prensa, junto a recomendaciones para la población y los medios de comunicación.

Por último, los módulos de Coordinación Intersectorial y Asistencia Humanitaria solo se activan en emergencias de tipo 4 y 5. El primero, se utiliza para realizar coordinaciones con actores estatales y privados, que faciliten las operaciones durante la respuesta a la emergencia; el segundo, determina las necesidades ante el desastre y las canaliza por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

El principal problema de este protocolo es que basa la coordinación de la respuesta a emergencias en base a un criterio de ‘stock’, en el cual los recursos de los Almacenes son la principal guía para saber qué nivel del sistema se encargara de la atención, sin considerar las capacidades institucionales y del personal sobre el tema. Esta lógica responde a la prontitud con la que la ayuda debe enviarse a la población afectada, pero relativiza la importancia de que cada Gobierno Regional y Local cuente con la organización óptima dispuesta en la ley.

4. Sistema Regional de Defensa Civil

Los Gobiernos Regionales y Locales deben incorporar los conceptos principales de la Gestión del Riesgo en sus distintos proyectos y planes de desarrollo urbano, coordinando de forma muy cercana con INDECI y CENEPRED para conocer el nivel de riesgo existente en su jurisdicción y establecer las **medidas** necesarias para mitigarlos. Este primer paso busca incluir la Gestión del Riesgo en los procesos regulares del funcionamiento del Gobierno Regional o Local.

A nivel Regional, la ley indica que el Sistema de Defensa Civil se compone de los Gobiernos Regionales y Locales, con sus respectivos Grupos de Trabajo, Centros de Operaciones de Emergencia y Plataformas de Defensa Civil.

Gráfico 23: Sistema Regional de Defensa Civil



Fuente: SINAGERD (2011)

a. Grupos de Trabajo

Son espacios internos de articulación para la formulación de normas y planes, evaluación y organización de los procesos de Gestión del Riesgo de Desastres en su ámbito. Se encuentran presididos por los Presidentes Regionales y Alcaldes (de forma indelegable), integrando a funcionarios de niveles directivos superiores de cada entidad pública o gobierno sub-nacional.

Entre sus funciones se encuentran: coordinar y articular la Gestión de Riesgos en el marco de la ley SINAGERD; promover la participación e integración de esfuerzos de entidades públicas, el sector privado y la ciudadanía en general; y articular la gestión reactiva a través del Sistema Nacional, los Centros de Operaciones Regionales y Locales, y las Plataformas de Defensa Civil.

b. Centros de Operación de Emergencias Regionales y Locales

Son órganos que funcionan de manera continua para el monitoreo de peligros, emergencias y desastres, así como la administración e intercambio de la información

para la oportuna toma de decisiones de las autoridades del Sistema, en sus respectivas jurisdicciones.

Deben ser instituidos por los Presidentes Regionales y Alcaldes, a nivel del Sistema Regional, pero también por los Sectores Nacionales a través de los Ministerios. Proporcionan información técnica para la toma de decisiones de las autoridades encargadas. Se encontrarán conformados por el Presidente Regional o alcalde; Directores y funcionarios de áreas operacionales; Representantes de las Fuerzas Armadas, La Cruz Roja Peruana y el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, y La Policía Nacional del Perú.

Los Centros de Operaciones de Emergencia Regionales y Locales, como mínimo, deben contar con:

- Alimentación eléctrica de la red pública, y un sistema de alimentación de emergencia.
- Conexiones a la red telefónica pública, Internet y telefonía satelital.
- Equipamiento informático: Computadoras personales, impresora, scanner.
- Transreceptores fijos y móviles con señales de radio HF y VHF/UHF.
- Directorios Telefónicos y de Estaciones de Radio, frecuencias e indicativos.
- Mapa geográfico de la región, provincia y distrito.
- Televisores con conexión a cable y antena para cobertura local
- Sistemas de VHS y DVD, y Grabadora de audio

El avance de la implementación de los Centros de Operación de Emergencia Regionales y Locales ha sido irregular. Hasta el año 2011 se cuenta con ocho COE Regionales (sin considerar el COE Nacional que se encuentra en Lima), esperando contar con quince para el año 2013. Esto equivale al 65.2% de Gobiernos Regionales en el territorio nacional (sin considerar a Lima). A excepción del COE Regional de Cajamarca, construida en coordinación con la Minera Yanacocha⁵⁵, el resto han sido implementados gracias al apoyo de la ONG Comando Sur de Estados Unidos.

⁵⁵ Entrevista COEN

Gráfico 24. Cronología de Implementación de COER



Fuente: COEN. Elaboración propia.

No se cuenta con información completa del progreso en la implementación de COE Provinciales y Distritales a nivel nacional, lo cual dificulta en gran medida el monitoreo de la implementación de SINAGERD, así como la conexión de todo el territorio nacional ante emergencias.

c. Plataformas de Defensa Civil

Son espacios permanentes de participación, coordinación, convergencia de esfuerzos e integración de propuestas que se constituyen en elementos para la gestión reactiva. Se encuentran presididas por los Presidentes Regionales y Alcaldes, y es obligatoria la participación de organizaciones sociales a través de sus representantes, entre las cuales

se encuentran las organizaciones humanitarias vinculadas a la Gestión de Riesgos. Su principal función es ser garante del principio de participación y de los derechos y obligaciones que la Ley reconoce a los actores sociales en sus respectivos ámbitos.

Para efectos de la tesis, el marco normativo no ha cambiado en gran medida, ya que la investigación desde un inicio planteaba como punto focal el proceso de coordinación durante el proceso de Respuesta, el cual se encontraba entre las funciones de INDECI tanto bajo el régimen de SINADECI como en la actual ley del SINAGERD.

Mientras a nivel de Dirección Estratégica, Rectoría y Planificación, Coordinación y Supervisión Nacional si se han realizado las disposiciones necesarias para adecuarse a la nueva legislación, el avance a nivel de Ejecución aún sigue siendo deficiente. En especial en el caso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los cuales cuentan con mayores plazos para adecuarse a la ley debido a los conflictos existentes entre SINAGERD y la Ley Orgánica de Municipalidades⁵⁶. Entre estos conflictos se encuentran que la Ley Orgánica de Municipalidades no tipifica las unidades estipuladas en SINAGERD, como son las Plataformas y los Grupos de Trabajo. En términos conceptuales, la Ley Orgánica determina que debe existir una oficina encargada de todos los temas relacionados a la “*Defensa Civil*”, término que SINAGERD busca desaparecer.

No se tiene mayor información sobre la cantidad de Gobiernos Regionales y Locales que se hayan adecuado a SINAGERD mediante la implementación de los Grupos de Trabajo y las Plataformas, siendo este un problema equivalente al que existía entre SINADECI y el avance de la implementación de los Comités de Defensa Civil. En ambos casos, no se puede hablar concretamente de problemas de diseño en la política pública, pues ni una se ha llegado a implementar con suficiente progreso como para ser evaluado de forma integral. La responsabilidad de supervisar la constitución de los Grupos de Trabajo y Plataformas, según la ley, recae en los propios Presidentes Regionales y Alcaldes. Sin embargo, no se cuentan con los recursos necesarios para que la entidad rectora certifique que se cumplen estas directivas.

⁵⁶ Entrevista Camilo Vega.

Algunos Actores Humanitarios tienen la percepción de que en los Gobiernos Locales se ha perdido claridad sobre cuál es la normativa vigente, en muchos casos sin conocer la existencia de la nueva ley SINAGERD⁵⁷, esto se comprobó en la Municipalidad de San Miguel⁵⁸. La implementación de los Grupos de Trabajo y las Plataformas se encuentran en un limbo creado entre las normativas existentes, la voluntad política de los Presidentes y Alcaldes, y la insuficiencia de recursos para monitorear su progreso.

4.3. LA MUNICIPALIDAD DE LIMA METROPOLITANA

La Municipalidad de Lima cuenta con una Sub-Gerencia de Defensa Civil adscrita a la Gerencia de Seguridad Ciudadana. Este escenario se da en la mayoría de las Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana, donde la Oficina de Defensa Civil se encuentra en el organigrama institucional como una Sub-Gerencia de segunda línea, generalmente adscrita a las Gerencias de Seguridad Ciudadana, Desarrollo Urbano o Servicio a la Ciudad.

Como Sub-Gerente se encuentra el Ing. Iván Luis Infanzón Gutiérrez, habiendo asumido el cargo desde el 12 de marzo de 2012. Cuenta con experiencia profesional en la gestión pública desempeñándose en la Autoridad Nacional de Servicio Civil – SERVIR. Sin embargo, no cuenta con mayor experiencia en el campo de la Gestión de Riesgos, salvo la participación en programas y proyectos de inversión pública con componentes de Gestión de Riesgos.

No se cuenta con información significativa sobre el desarrollo de la Sub-Gerencia durante la gestión de Luis Müller, antecesor del Ing. Infanzón. Por el contrario, se han recogido testimonios de intentos fallidos de entrevistar al Sr. Müller durante esos años.⁵⁹

⁵⁷Entrevista Héctor Hanashiro.

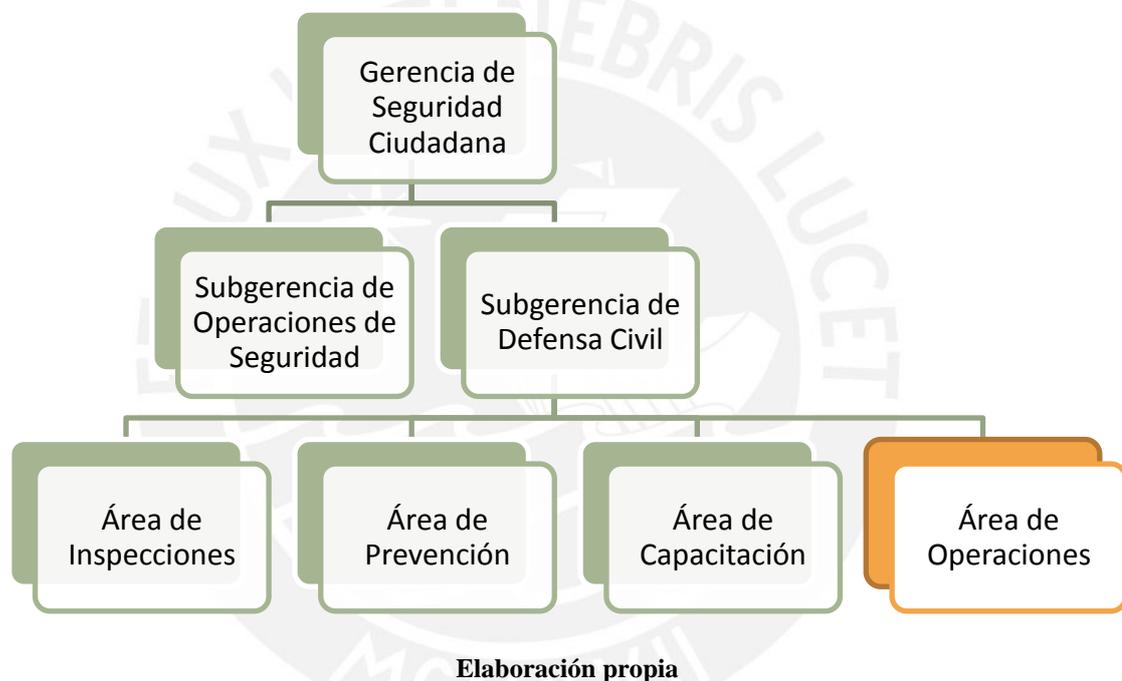
⁵⁸Entrevista José Luis Reyes

⁵⁹Entrevista Zorobabel Cancino.

Desde un plano normativo, la Sub-Gerencia cuenta con lineamientos detallados en el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad, sin embargo el Manual de Organización y Funciones proveniente del año 2010 no recogía las nuevas directivas propuestas en la ley del SINAGERD. El MOF se encuentra actualmente bajo un proceso de actualización que priorice un “enfoque de procesos”.

La Sub-Gerencia se encuentra organizada en 3 áreas: Inspecciones, Prevención y Capacitación.

Gráfico 25: Organigrama de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la MML



El Área de Inspecciones se encarga de gestionar las inspecciones técnicas de la Municipalidad. Estas se realizan por “solicitud de parte que consiste en verificar y evaluar el cumplimiento o incumplimientos de las normas de seguridad en Defensa Civil vigentes en los objetos de inspección”⁶⁰. Además, la Municipalidad realiza inspecciones técnicas para eventos particulares como conciertos, eventos deportivos, y otros que puedan repercutir masivamente en la población. Desde el ingreso del Ing. Infanzón, se ha comenzado a diseñar un plan de inspecciones que permita cubrir a

⁶⁰ Municipalidad de Lima. <http://www.munlima.gob.pe/defensa-civil.html>

toda la jurisdicción de acuerdo a un mapeo de vulnerabilidad y prioridad. Se comenzaría con los centros educativos, comerciales, de salud y religiosos.

El Área de Prevención se encuentra dirigida a la identificación de puntos vulnerables en la jurisdicción, mediante la elaboración de estudios de estimación de riesgo, inspecciones y visitas a zonas vulnerables, y coordinaciones con las autoridades distritales pertinentes. Esta labor se desarrolla con énfasis en los distritos ribereños en las cuencas de los ríos Rímac, Chillón y Lurín.

El Área de Capacitación tiene como principales funciones la preparación y educación de la población en gestión del riesgo de desastres, la construcción de una cultura de prevención y la promoción de la organización de la población ante desastres. Su trabajo también incluye la organización de Simulacros a Nivel Metropolitano establecidos por organismos públicos, y la evaluación de los simulacros que organizan las instituciones públicas, privadas y empresas en Lima Metropolitana.

Por último, la Sub-Gerencia ha propuesto la creación de un Área de Operaciones que se encargaría de todas las actividades relacionadas con la respuesta durante el desastre. Esto demuestra el débil liderazgo institucional del Sistema a nivel regional: teniendo la Sub-Gerencia más de 10 años desde su creación, recién ahora se está considerando la necesidad de contar con un área encargada específicamente para gestionar las actividades de respuesta en coordinación con el Centro de Operación de Emergencias.

Asimismo, el objetivo del Ing. Infanzón es que la Sub-Gerencia se convierta en una Gerencia de primera línea que permita priorizar el tema a nivel regional ya que considera que su posición actual dentro de la estructura municipal perjudica su accionar con una menor autonomía y poca flexibilidad para actuar debido a los trámites burocráticos establecidos.

La Sub-Gerencia cuenta actualmente con 142 personas en sus filas, siendo la mitad personal involucrado en las Inspecciones Técnicas. En términos financieros, se

contaba con 2.5 millones de soles para remuneraciones y 20 mil para proyectos al momento de ingreso del Ing. Infanzón.

Desde el inicio de la nueva gestión, se han contratado 7 profesionales (entre ingenieros civiles, arquitectos, economistas, ingenieros ambientales, antropólogos y sociólogos) para la formulación de la cartera de proyectos de la Sub-Gerencia. Mientras tanto, se ha logrado extender el presupuesto de proyectos en 2.8 millones de soles extra que se destinarán a la provisión de almacenes adelantados, implementación de COEs distritales, entre otros.

Además se están llevando a cabo gestiones para acceder a fondos de inversión pública para proyectos específicos. A fines de mayo de 2012, la Alcaldesa de Lima anunció que la MML invertirá 125 millones de soles en 7 distritos (Puente Piedra, Carabayllo, Comas, San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo) con riesgo alto en sus laderas, con la construcción de 400 muros de contención y 300 escaleras. Se proyecta que para el año 2014, la MML habrá invertido 500 millones de nuevos soles en obras de prevención.⁶¹

El Centro de Operaciones de Emergencia Provincial de Lima Metropolitana

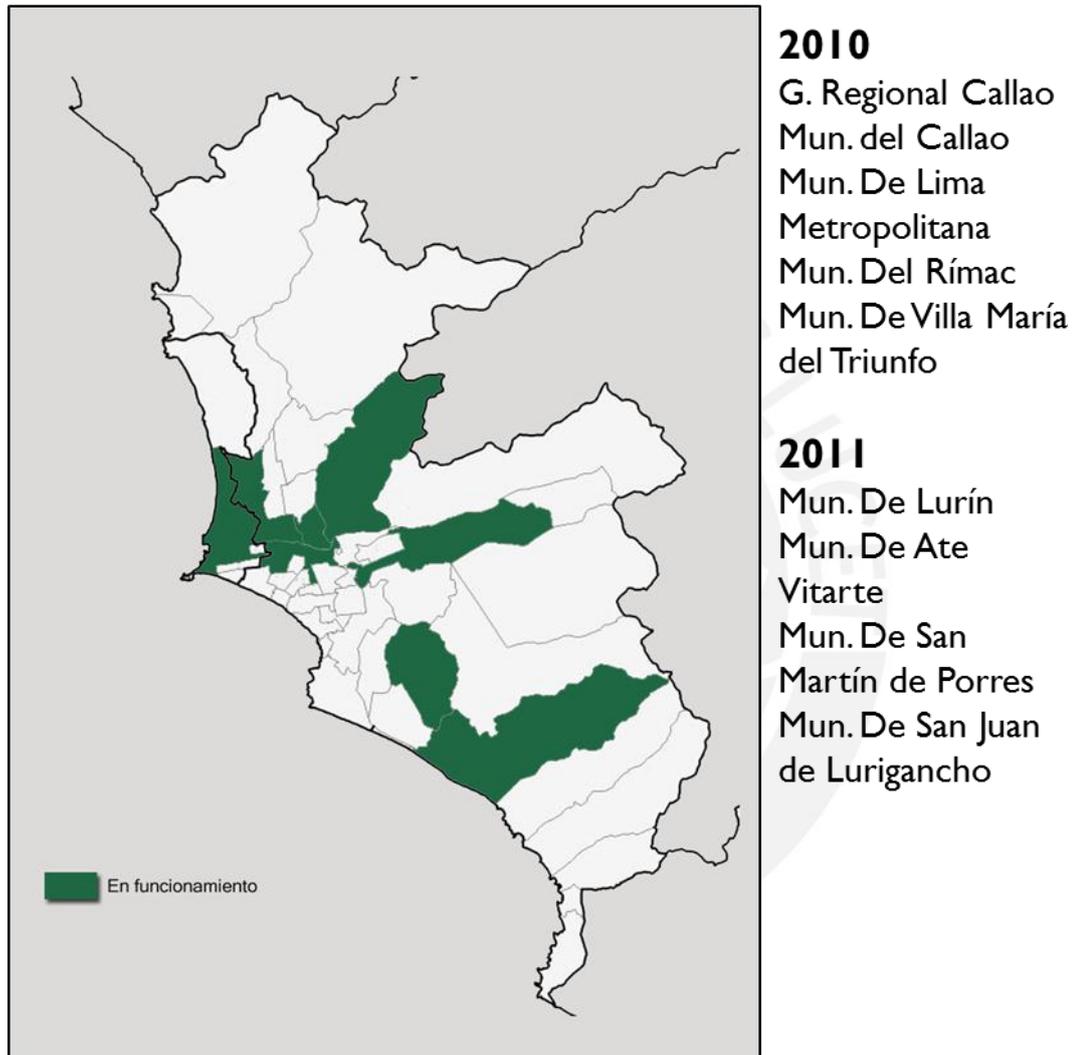
El COE Provincial de Lima Metropolitana se encuentra en el Km. 6.5 de la Vía de Evitamiento. Se encuentra en funcionamiento permanente y busca generar una mayor coordinación entre el COE y la Sub-Gerencia a partir de la creación de la nueva Área de Operaciones.

La implementación de los COE Provinciales ha sido culminada, existiendo no solo el COE Provincial de Lima Metropolitana antes mencionado, sino también con la implementación completa del COE Provincial de Callao. A nivel distrital, el avance ha sido bastante pobre, encontrándose COE únicamente en Rímac, Villa María del Triunfo, Lurín, Ate Vitarte, San Martín de Porres y San Juan de Lurigancho. Es decir, del total de 47 distritos que se encuentran en Lima Metropolitana y Callao (sin contar Lima Cercado y Callao Distrito), solo se ha cumplido con el 12.8% de ellos. Salvo en

⁶¹ Susana Villarán en Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso

el caso del COE Provincial de Lima Metropolitana, el resto de COE implementados se encuentran en las mismas instalaciones de los Municipios. Los proyectos de implementación se han basado en la provisión de equipamiento, pero lo ideal sería que también contaran con una infraestructura aparte.

Gráfico 26. COE Provinciales y Distritales en Lima Metropolitana



Fuente: COEN. Elaboración propia.

Cabe mencionar que en otros distritos se cuentan con versiones precarias de COE Distritales, que no han sido tomadas en cuenta por no contar con las condiciones básicas de un COE funcional. Este es el caso, por ejemplo, de la Municipalidad de San Miguel⁶².

⁶² Entrevista, SubGerente Defensa Civil San Miguel

El Grupo de Trabajo y la Plataforma de Defensa Civil en la MML

De acuerdo a la información recogida en entrevistas con el Ing. Infanzón, la Municipalidad de Lima no cuenta con un Grupo de Trabajo, ni con una Plataforma de Defensa Civil activa. En ambos casos se están realizando labores de diseño y planificación para que entren en funcionamiento en el presente año.

Con respecto al Grupo de Trabajo, la Sub-Gerencia ya ha presentado a la Alcaldía un informe final que está pendiente de aprobación por Resolución Municipal. De acuerdo a lo planificado en este informe, el GT se encontraría presidido por la Gerencia de Seguridad Ciudadana, con la suplencia de la Sub-Gerencia de Defensa Civil. Participarían en este todas las Gerencias Municipales así como los Directores Ejecutivos de la Corporación Municipal. Se espera que el GT entre en funcionamiento en el presente año 2012.

La ausencia de un Grupo de Trabajo establecido no ha impedido que la Sub-Gerencia se reúna con la Alcaldes, teniendo sesiones semanales de coordinación. En algunas de estas reuniones han participado los Ministros de Defensa, y Transportes y Comunicaciones. Sin embargo, el GT resulta un elemento clave para la institucionalidad del liderazgo de la Sub-Gerencia en el tema.

En el caso de las Plataformas, la Sub-Gerencia ha desarrollado los informes de sustentación pertinentes para su creación. Asimismo, se han enviado cartas de aceptación a las organizaciones con las que se desea colaborar, cuyas demora en sus respuestas han retrasado la puesta en funcionamiento de la Plataforma. Se espera contar con el total de respuestas, y la Plataforma en funcionamiento en el presente año 2012.

De la misma forma, se han llevado a cabo reuniones individuales con distintos Actores Humanitarios pertenecientes a la Red Humanitaria Nacional, entre las que figuran PNUD, ITDG – Soluciones Prácticas, PREDES, OXFAM, INDECI y CENEPRED. Se buscó que estas organizaciones asesoren a la Municipalidad de Lima en la puesta

en acción de la Plataforma así como de sus documentos de gestión. Se han llevado a cabo 4 de estas reuniones entre los meses de marzo y mayo.

La realidad a nivel distrital es similar a la de la Municipalidad de Lima, teniéndose casos contados en donde las Municipalidades cuentan con un Grupo de Trabajo, una Plataforma y un Centro de Operaciones de Emergencia en funcionamiento. CENEPRED ha elaborado un informe para la implementación de la ley a nivel regional y distrital, pero aún se encuentra pendiente de aprobación por la PCM. Por otro lado, la MML ha comenzado a llevar el registro de los GT distritales, participando de la juramentación de estas. Los GT registrados desde la llegada del Ing. Infanzón son los pertenecientes a los municipios de San Martín de Porres y Carabaylo.

Se ha tomado como plazo para que todos los distritos cuenten con un Grupo de Trabajo y una Plataforma de Defensa Civil en funcionamiento hasta el fin del presente año 2012.⁶³ Pero no se ha publicado información oficial al respecto. Además, se han iniciado los trabajos en términos de referencia para realizar un proyecto de inversión pública para la implementación de COEs Distritales.

El Protocolo de acciones de emergencia de la MML

Hasta el momento, la Sub-Gerencia de Defensa Civil ha participado en la asistencia a distintas emergencias dentro de su jurisdicción con las limitaciones ya expuestas anteriormente.

Las principales emergencias atendidas desde el ingreso del Ing. Infanzón han sido los huaycos en la zona de Huaycoloro en marzo de 2012, y las inundaciones en Chosica del mes de abril de 2012. La Sub-Gerencia participó mediante la asistencia al Gobierno Distrital ante la falta de personal para la evaluación de daños e identificación de necesidades. Sin embargo, surgieron dificultades en la coordinación de la atención debido a la poca comunicación entre los Centros de Operaciones de

⁶³ Entrevista con Ing. Iván Infanzón. Sub-Gerencia de Defensa Civil

Emergencia Distrital y Metropolitano, así como la poca articulación de esfuerzos con el resto de actores humanitarios.⁶⁴

Asimismo, la Sub-Gerencia ha identificado la falta de coordinación con los Gobiernos Distritales como una de las principales dificultades para su accionar en las respuesta a emergencias, por lo que se han establecido reuniones mensuales con los representantes de Defensa Civil distritales desde el mes de marzo, llevándose a cabo en los últimos miércoles de cada mes.

A fines del mes de mayo de 2012, la Municipalidad Metropolitana de Lima presentó el primer Protocolo de Acciones de Emergencia para su jurisdicción, un avance significativo en el tema.

Gráfico 27: Protocolo de acciones de emergencia de la MML 2012



Fuente: MML

El Protocolo se presentó el día 31 de mayo de 2012, justo antes del inicio del Simulacro Nacional previsto para las 10.00 am del mismo día. El Protocolo es un manual de acciones coordinadas entre la Municipalidad de Lima, INDECI, los

⁶⁴ Entrevista con Ing. Iván Infanzón. Sub-Gerencia de Defensa Civil

bomberos, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y despachos ministeriales pertinentes. Todo esto, dentro de las primeras 72 horas desde ocurrido un desastre. Si bien se encuentra inicialmente diseñado para el caso de un sismo de 8.2 grados en Escala de Richter, y un subsecuente tsunami, el Protocolo también puede ser usado para otros tipos de desastres como inundaciones.⁶⁵

Lamentablemente, las deficiencias ya descritas en la cobertura de los COE Distritales, la nula implementación de los Grupos de Trabajo y las Plataformas, así como el débil monitoreo de dicha implementación, resultan en cuellos de botella importantes para el correcto funcionamiento del Protocolo.



⁶⁵ Municipalidad Metropolitana de Lima – Presentación oficial de Protocolo de Acciones de Emergencia. Mayo 2012.

5. ESTRUCTURA INTERNACIONAL: LA RED HUMANITARIA NACIONAL

5.1. EL EQUIPO HUMANITARIO DE PAÍS

Las Naciones Unidas conceptualizan al Equipo Humanitario de País (EHP), como un mecanismo de coordinación que busca preparar y promover una respuesta eficiente y concertada para el Gobierno del país en el cual se encuentra conformado. Naciones Unidas tiene como prioridad que se forme un EHP en todos los países propensos a sufrir desastres naturales y emergencias.

Los Equipos Humanitarios tienen como referente al Comité Inter Agencial Permanente (Inter Agency Standing Committee – IASC), que tiene como responsabilidad el diseñar y acordar las políticas humanitarias a nivel internacional para mejorar la respuesta a las emergencias, con la participación de Naciones Unidas, ONGs internacionales y la Cruz Roja.⁶⁶ Los propósitos del EHP son los siguientes⁶⁷:

- i) Coordinación de políticas, planificación de la respuesta, análisis de brechas para una estrategia informada.
- ii) Monitorear la efectividad de la coordinación de las Mesas Temáticas, en cercana cooperación con el Gobierno.
- iii) Compartir información que facilite la coordinación.
- iv) Defensa y concientización [sobre la priorización de estos temas].
- v) Movilización de recursos para cubrir brechas identificadas.

El objetivo del Equipo debe enfocarse a *“asegurar una pronta, efectiva y concertada respuesta, y promover una coordinada ayuda para el Gobierno, sin someter los mandatos de las organizaciones que lo conforman”*.⁶⁸

Resulta de particular importancia la última parte de la definición, ya que se encuentra en los intereses de las Naciones Unidas no interferir con las políticas, estrategias y

⁶⁶ RHN. Acta de Constitución (2008). Pág. 1

⁶⁷ IASC (2009). Pág. 1

⁶⁸ OCHA (2006). Pág. B11-12

actividades de los demás “Actores Humanitarios”, siendo una entidad que busca reunir los esfuerzos de todos los involucrados sin necesidad de imponer una forma de trabajo o prioridades propias que pueden no ser compartidas por los demás actores. En este sentido, la labor de la IASC termina siendo fundamental para generar un balance entre las organizaciones pertenecientes y no-pertenecientes a las Naciones Unidas, ofreciendo un foro de debate para establecer políticas coordinadas.

Miembros⁶⁹

Los EHP se encuentran liderados por el Coordinador Humanitario del Sistema Nacional de Naciones Unidas del país huésped y suele contar con el co-liderazgo de representantes del gobierno o de otras agencias internacionales. Estos representantes se encargarán de presidir las reuniones.

La composición de los EHP depende de las particularidades de cada uno de los países donde se forma, incluyendo en algunos casos representantes de donantes, ONGs importantes, la Cruz Roja, entre otros; siempre y cuando estos se encuentren involucrados en actividades de preparación y respuesta ante emergencias. Los miembros deberán comprometerse a contribuir en alguno de los cinco propósitos descritos anteriormente.

La adición de nuevos miembros podrá ser alterada con flexibilidad en caso que ocurra una emergencia que lo requiera. En épocas de preparación, la membrecía podrá ser revisada por un sub-comité que se encargue de recibir y revisar las solicitudes de organizaciones que deseen pertenecer al EHP, y de revisar los casos de organizaciones pertenecientes a la EHP pero que hayan faltado a más de tres reuniones oficiales.

Así, los EHP buscan ser *“espacios de intercambio de conocimiento, experiencia y generación conjunta de los mecanismos de coordinación necesarios durante la atención a un desastre entre la cooperación internacional, la sociedad civil y el Estado”*.⁷⁰ Y sus miembros tienen como responsabilidad asistir de las reuniones

⁶⁹ IASC (2009). Pág.2

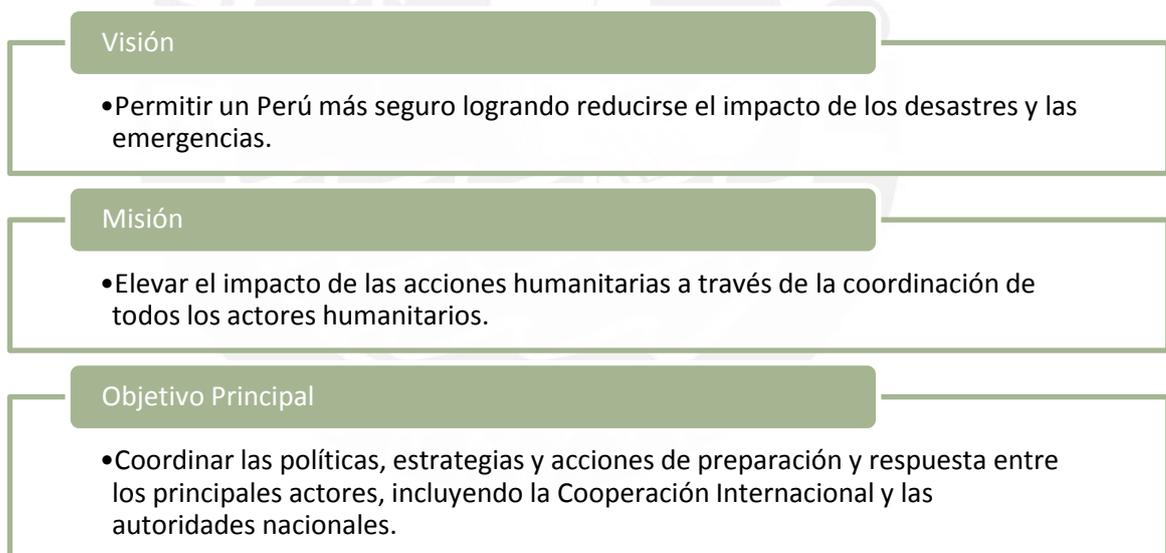
⁷⁰ RHN – Plan Operativo 2009-2010 (2009). Pág. 5

programadas, participar de los grupos sub-temáticos de acuerdo a su mandato institucional, participar de la elaboración de la agenda y de compartir información entre el resto de miembros.

5.2.LA RED HUMANITARIA NACIONAL

La Red Humanitaria Nacional (RHN) responde al mandato de la comunidad humanitaria internacional por contar con un Equipo Humanitario de País (EHP) en todos los países vulnerables a desastres y emergencias humanitarias. En el caso del Perú, es una institución copresidida por representantes de INDECI y las Naciones Unidas, que actúa como mecanismo de coordinación inter-agencial para efectos de la asistencia humanitaria.

Gráfico 30. RHN – Finalidad institucional



Fuente: RHM – Acta de Constitución (2008)

La RHM actúa como entidad paralela a las actividades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), pero en estrecha coordinación con la misma, garantizada a partir de la participación de representantes de INDECI en la dirección. Lo que busca la Red, es fortalecer los mecanismos de coordinación entre los actores con mandato humanitario, en especial, para los casos en los que el Sistema Local y Regional de SINAGERD no cuente con la capacidad necesaria para responder

a un desastre. Fue justamente el colapso del SINADECI durante el Terremoto de Pisco en el 2007, y la subsecuente demora en la coordinación de los actores humanitarios para atender el desastre, la que motivó la creación de la Red en el año 2008.

Gráfico 31. Membrecía de RHN

Miembros Plenos
<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) • Naciones Unidas (agencias con mandato humanitario) • ONGs Internacionales y Nacionales (con mandato humanitario)
Invitados Permanentes
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Relaciones Exteriores • Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) • Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja • Organismos de Cooperación Bilateral y Multilateral
Invitados Especiales
<ul style="list-style-type: none"> • Otras instituciones del sector público y privado

Fuente: RHM – Acta de Constitución (2008)

La organización interna de la Red Humanitaria Nacional funciona en dos niveles distintos⁷¹:

a. Instancia Directiva

Se encuentra copresidida por el Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Perú y el Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), y se encuentra integrada por representantes de los miembros plenos e invitados permanentes. Sesiona dos veces al año (enero y julio) y tiene a su cargo las decisiones estratégicas, las principales decisiones operativas y los asuntos que no alcancen consenso en los Grupos de Trabajo. También se encarga de la incorporación de nuevos miembros.

b. Grupo de Trabajo

Se encuentra conformado por representantes delegados por las instituciones participantes, y se encarga de desarrollar las actividades necesarias para implementar el Plan Concertado de Preparación frente a Desastres, generando

⁷¹ RHM. Propuesta de Funcionamiento de la Red Humanitaria Nacional. Pág. 1-2

los planes operativos e instrumentos técnicos necesarios y aprobados por la Instancia Directiva. Cuenta con un Grupo Ejecutivo de Trabajo que sesiona mensualmente para organizar los espacios de trabajo necesarios, y además puede nombrar Comisiones Técnicas para generar productos específicos.

Los requisitos para la inclusión de nuevos miembros dependen de los siguientes criterios⁷²:

a. Para organizaciones nacionales:

- a. Desarrollar actividades de preparación o respuesta en caso de desastres sustentada en principios de ética y transparencia, con un mínimo de un año de experiencia.
- b. Estar debidamente inscrita en registros públicos.
- c. Estar inscrita en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, si es que se reciben recursos institucionales externos.
- d. Conocer el marco legal vigente en materia de gestión del riesgo de desastres.
- e. Adoptar los principios y estándares internacionales para la actuación en el campo humanitario.

b. Para organizaciones internacionales:

- a. Desarrollar actividades de preparación o respuesta en caso de desastres sustentada en principios de ética y transparencia, a nivel internacional.
- b. Conocer el marco legal vigente en materia de gestión del riesgo de desastres.
- c. Adoptar los principios y estándares internacionales para la actuación en el campo humanitario.

⁷² RHM. Propuesta de Funcionamiento de la Red Humanitaria Nacional. Pág. 2-3

Protocolo de Actuación Básico por Desastre Sísmico o de Tsunami en Lima y Callao

Gracias a la colaboración de PNUD, se ha tenido acceso a planes operativos de actuación ante desastres sísmicos o de tsunami en la zona de Lima y Callao. El proceso se encuentra resumido en el siguiente cronograma de actividades:

Gráfico 32. Resumen de Actividades Principales

Actividades	0-4 horas	5-9 horas	Hora 10 ó 9am Día 2	Día 2 o Tarde Día 2	Días 3 y 4	Días 5 y 7
Comunicación inicial entre la CR del SNU y el Jefe de INDECI						
Coordinación de la Secretaría Técnica de la RHN para activación del Protocolo de Actuación Básico						
Coordinación en el Módulo de Asistencia Humanitaria del COEN						
Manejo de información centralizado en el COEN						
Reunión de RHN (Comité Directivo y Equipo Técnico)						
Activación de Mesas Temáticas y coordinación entre Mesas Temáticas						
Reunión con Donantes						
Centro de Recepción y Partida de equipos USAR						
Instalación del OSOCC (si es necesario con sub-sedes) con equipo UNDAC						
Comisiones por Mesas Temáticas para elaborar perfiles de proyectos (CERF y Flash Appeal)						
Misiones interagenciales e intersectoriales						
Mesas Temáticas entregan insumos para CERF y Flash Appeal						
Envío de la solicitud al CERF						
Envío de Flash Appeal a Ginebra						

Fuente: RHM

De acuerdo a los mostrado en el cuadro, la primera necesidad a 9 horas de ocurrido el desastre es contar con la activación del protocolo de actuación de la RHM (por parte de la Secretaría Técnica) y la integración de OCHA y la Cruz Roja al Módulo de Asistencia Humanitaria del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) de INDECI para monitorear información de daños y necesidades; acciones de Naciones Unidas, Organizaciones internacionales y la sociedad civil; y el intercambio de información entre los actores humanitarios.

Luego se procedería, a 10 horas de ocurrido el desastre, a efectuarse una reunión del Comité Directivo y el Equipo Técnico de la RHN para recibir los informes preliminares de INDECI, agencias y organizaciones internacionales; así como también iniciar la elaboración de los *flash appeals* para CERF y otros donantes.

Pero el aspecto más importante de este proceso es la activación de las Mesas Temáticas (también llamadas Mesas Sectoriales o Clusters)⁷³, las cuales constituyen parte fundamental de las coordinaciones realizadas por la RHN, y forman parte de los ejes de la Reforma Humanitaria impartida por el contexto internacional. Estas Mesas Temáticas permiten la ejecución de las actividades programadas desde el segundo día desde ocurrido el desastre, y son parte fundamental del planeamiento estratégico y operativo diseñado por la RHN.

La creación del Protocolo de Lima y Callao es un avance importante para la preparación de la respuesta en caso de emergencias de alto grado, sin embargo, el hecho de que provenga de la Red Humanitaria Nacional le da un carácter no vinculante, que no ha sido oficializado por ninguna entidad pública. Si bien la Red ha ejercido un co-liderazgo visible, las decisiones que sean tomadas en esta instancia se dan en un marco de intenciones voluntarias, que no se encuentran difundidas ni soportadas a nivel institucional por la plenitud del Sistema Nacional.

5.3. LAS MESAS TEMÁTICAS

Las Mesas Temáticas (MT) en el Perú fueron creadas entre los años 2008 y 2009 a causa del caos vivido en la respuesta que se dio al Terremoto de Pisco en el año 2007. Mientras que en Pisco la respuesta fue organizada a través de sectores especializados (de constitución similar a las MT), la implementación de las Mesas Temáticas busca crear un espacio de coordinación permanente que logre articular todos los esfuerzos de los Actores Humanitarios involucrados, en conjunción con el Estado Peruano.

⁷³ Entrevista con Camilo Vega

Sin embargo, las etapas de impulso de las Mesas han terminado por caer en manos de los Actores no estatales, con la finalidad de que una vez activas y consolidadas pasen a manos de los Ministerios correspondientes. Asimismo, INDECI no ha logrado desarrollar las directivas necesarias para formalizar la existencia de las MT. Actualmente, ninguna mesa se encuentra reconocida legalmente y no se tienen mayores alcances de los avances realizados por INDECI sobre el tema.

La importancia de la formalización de las Mesas Temáticas es relativa. Se admite, por un lado, que generaría un mandato para que las autoridades prioricen el desarrollo de políticas nacionales y protocolos más integrales para cada sector. Pero también se considera que los beneficios no son trascendentales para el accionar de la Mesa, y que el trabajo actual debe enfocarse a mantener cierta consistencia en la vida institucional de estas.

Durante la investigación de la presente tesis, se logró entrevistar a representantes de cuatro mesas: Salud, Agua y Saneamiento, Protección y Educación. Si bien la teoría propone hasta nueve Mesas Temáticas, solo estas cuatro han tenido la suficiente vida institucional relevante para este diagnóstico.

Gráfico 33. Mesas Temática - Miembros

Mesas Temáticas	MT Salud	MT Agua y Saneamiento	MT Protección	MT Educación
Co-líderes	<ul style="list-style-type: none"> Organización Panamericana de la Salud Ministerio de Salud 	<ul style="list-style-type: none"> UNICEF Cáritas Ministerio de Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> UNICEF UNFPA Ministerio de Mujer y Poblaciones Vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> UNICEF UNESCO Ministerio de Educación
Miembros	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio del Ambiente INDECI UNFPA UNICEF Plan Internacional Cruz Roja 	<ul style="list-style-type: none"> ITDG PREDES OPS Cruz Roja OXFAM Acción contra el Hambre 	<ul style="list-style-type: none"> Save the Children Plan Internacional MIMDES - Dirección Niñez Ministerio de Salud WAWA-WASI - Cuna Más INABIF PRONAAH 	<ul style="list-style-type: none"> ITDG PREDES Save the Children Plan Internacional

Elaboración propia

En el caso de las cuatro Mesas, no existen mayores barreras de entrada más que tratarse de instituciones con *expertise* y vinculación al Sector y experiencia en la

respuesta humanitaria. La convivencia de las distintas instituciones humanitarias en el país ha causado que de forma informal ya se tengan identificados a los actores que participan en cada sector, por lo que es el trabajo fundamental de las MT sincronizar sus esfuerzos.

Las cuatro Mesas contactadas se encuentran aún en un periodo de diseño de su funcionamiento, y la planificación de sus actividades. En cada uno de los casos, los representantes indicaron que se encontraban en el desarrollo de documentos de gestión que les permitieran sentar las bases para el accionar permanente de las Mesas. La dificultad de esta tarea se encontraría, principalmente, en la necesidad de integrar los mandatos, protocolos y capacidades de los actores involucrados, tanto estatales como no estatales.

Gráfico 34. Productos Esperados de las Mesas Temáticas



Elaboración propia

Entre los productos esperados por cada Mesa encontramos 3 constantes: Al momento de las entrevistas, cada Mesa contaba con un primer borrador de términos de referencia pendientes de aprobación por parte del co-líder estatal. Los TdR tienen como finalidad definir los objetivos, la estructura y el funcionamiento regular de las Mesas, insumo básico para la emisión del Plan Operativo de cada una de ellas. Por

otro lado, todas las Mesas indicaron que se encontraban en un proceso de Mapeo de Actores y Capacidades que les permitiera conocer la realidad del universo con el cual trabajan, así como las capacidades particulares de cada institución para la respuesta humanitaria. Estos dos productos serán la base que permita desarrollar un Protocolo de Intervención para cada Mesa Temática, que a diferencia de los protocolos existentes en cada Sector, buscarán articular de forma explícita los esfuerzos estatales con los de las distintas agencias, ONGs y otras organizaciones humanitarias del país.

Asimismo, los representantes de las Mesas indicaron que las principales fuentes de información nacía del recojo realizado por los distintos Sectores, los cuales podían complementarse con la información recogida durante el momento de la emergencia por parte de INDECI y el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional. De aquí nace la importancia de la participación del co-líder estatal en las Mesas Temáticas: son parte de unidades institucionalizadas y formales que centralizan información a la vez que cuentan con recursos necesarios para liderar el accionar del resto de los Actores Humanitarios. Las capacidades de los Actores deben servir para potenciar el accionar sectorial, mas no para suplantarlo. Por otro lado, mencionaron que los principales indicadores utilizados para evaluar la atención en emergencias provenían del propio Sector, así como del manual ESFERA⁷⁴.

Las MT no cuentan con presupuestos asignados, en el caso de la mayoría se debe a que aún no se ha aprobado un plan de trabajo, pero en el caso de la MT de Salud, se considera que un presupuesto específico para la Mesa no es necesario ya que se trata de un espacio virtual de coordinación que debe operar a través de los proyectos promovidos por los distintos actores que la conforman. Hasta el momento los recursos utilizados durante las reuniones son provistos por las organizaciones que las convocan, pero deben considerarse a futuro fondos para la tercerización de estudios del Sector y consultorías que nutran a la Mesa de mayor información. El personal que participa de las Mesas no se dedica a tiempo completo a estas, lo que genera mayor dificultad en la coordinación.

⁷⁴ El Manual ESFERA es un proyecto liderado por la Cruz Roja y la Media Luna Roja, desde el año 1997, que busca establecer y promover normas para la comunidad internacional durante la respuesta a desastres. Cuenta con gran aceptación dentro de la comunidad humanitaria internacional.

Por último, todas las Mesas mostraron tener autonomía con respecto a la Red Humanitaria Nacional. Esto significa que mientras la RHN ha sido la organización impulsora detrás de las Mesas, así como es un espacio de socialización del progreso realizado, su accionar no tiene ningún efecto sobre el de las Mesas. Sus cronogramas de reuniones así como su dinámica general de acción son independiente al de la Red.

*Mesa Temática de Salud*⁷⁵

La Mesa Temática de Salud se encuentra co-liderada por el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud. Desde fines del año 2011, el Ministerio otorgó a la OPS la dirección de la Mesa Temática para que el proyecto fuera impulsado, pero la visión del mismo considera esencial que el Ministerio eventualmente asuma el liderazgo de la Mesa una vez esta se encuentre en funcionamiento permanente. Es la OPS quien realiza también el trabajo de difusión al publicar la información disponible de la MT en su página web para Perú.

Entre los actores que participan en la Mesa se encuentran: INDECI, el Ministerio del Ambiente, UNFPA, UNICEF, Plan Internacional y la Cruz Roja Peruana. Pero se considera necesario buscar la incorporación de las organizaciones Save the Children y World Vision, quienes cuentan con experiencia en el Sector pero que no han participado aún de las reuniones y actividades programadas. No se tiene información sobre las razones por las cuales Save the Children no ha participado aún de la MT, sin embargo, World Vision ha manifestado una falta de recursos y personal que le impiden participar activamente de las actividades de la Red Humanitaria Nacional⁷⁶.

La frecuencia con la que se reúnen busca ser mensual. Se indicó que los participantes se han reunido una vez al final del año 2011, así como también 2 veces en el primer trimestre del año 2012. En estas reuniones participaron principalmente representantes de las entidades estatales, así como las agencias de Naciones Unidas, por lo que es una tarea pendiente fortalecer la participación de las ONGs. La MT ha programado como plazo para la realización de los productos esperados el final del año 2012.

⁷⁵ Entrevista Celso Bambarén.

⁷⁶ Entrevista Rosario Contreras.

Las brechas existentes en el Sector no son tan grandes y aún no han sido retadas por los desastres ocurridos después del Terremoto de Ica en 2007, sin embargo existen problemas con la gestión de fondos y la cobertura de la ayuda a las zonas rurales, donde el acceso es más difícil y los réditos publicitarios son menores. Por otro lado, se está considerando la creación de sub-Mesas que permitan distribuir de forma más eficiente el trabajo, siendo las sub-Mesas propuestas las de Atención Primaria y Hospitales.

La Mesa considera que los actores claves con los que debe coordinar sus acciones son el Ministerio de Salud, la Policía Nacional y el Seguro Social, asimismo, tiene interés en relacionarse con la MT de Agua y Saneamiento e impulsar una MT de Alimentación. De otro lado, no ha habido mayores coordinaciones con el Clúster Global de Salud, ni con representantes de las Mesas Temáticas implementadas en las emergencias de Colombia y Haití, ya que la coordinación de la MT no lo ha considerado necesario.

Mesa Temática de Agua y Saneamiento⁷⁷

La Mesa Temática de Agua y Saneamiento se encuentra co-liderada por el Ministerio de Vivienda, UNICEF y Cáritas del Perú. Entre los participantes de la MT encontramos a ITDG – Soluciones Prácticas, PREDES, OPS, Cruz Roja, OXFAM y Acción Contra el Hambre. No se han identificado otros potenciales actores.

La MT aún no ha realizado reuniones plenarias en las que participaran todos los actores involucrados, sino que ha llevado a cabo reuniones entre los co-líderes desde el año 2011 en los meses de junio, setiembre y noviembre. En el año 2012, las reuniones han sido retomadas en el mes de abril de forma semanal para definir el Plan de Trabajo de la MT y realizar el Mapeo de Actores y Capacidades. Mientras que no ha habido reuniones plenarias, esto no ha impedido realizar actividades con otros miembros de la MT, siendo un ejemplo el Taller Nacional de Promoción de Higiene en Emergencias, el cual fue coordinado sin la necesidad de reuniones presenciales.

⁷⁷ Entrevista José Vásquez

La MT tiene como objetivo contar con los documentos de gestión y un protocolo de intervención aprobado para fines del año 2013.

Mientras que la coordinación con otras MT no ha sido considerada todavía, se han realizado actividades con representantes de los Clúster Global y Regional. En el primer caso se realizaron capacitaciones para el personal destacado de UNICEF, y en el segundo, se capacitó al personal de Cáritas del Perú.

*Mesa Temática de Protección*⁷⁸

La Mesa Temática de Protección se encuentra co-liderada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, UNICEF y UNFPA. Las otras organizaciones participantes son Save the Children, Plan Internacional, Ministerio de Salud, Wawa-wasi – Cuna Más, INABIF y el PRONAAH.

La Mesa fue instalada en el año 2010, teniendo como meta inicial el contar con injerencia en el Plan Nacional de Acción por la Infancia, donde se logran incluir conceptos de Gestión de Riesgos dentro de la política nacional.

Más de adelante se planificó contar con reuniones cada dos meses, o ante la existencia de emergencias, pero no se ha logrado cumplir con el cronograma inicial, reuniéndose únicamente ante desastres ocurridos en el país. En el año 2012 la MT ha contado con 5 reuniones a causa de las emergencias causadas por las lluvias en el oriente del país – en especial Loreto – y en Chosica. Mientras que la frecuencia de las reuniones ha sobrepasado la cantidad pensada inicialmente, el hecho de haberse reunido únicamente para coordinar la respuesta a emergencias causó que no se haya contado con tiempo para conversar sobre temas relacionados a la MT.

No existen plazos establecidos para el desarrollo de los productos esperados.

⁷⁸ Entrevista José Vásquez

*Mesa Temática de Educación*⁷⁹

La Mesa Temática de Educación se encuentra co-liderada por el Ministerio de Educación, UNICEF y UNESCO. También participan ITDG – Soluciones Prácticas, PREDES, Save the Children y Plan Internacional. Se ha recibido el apoyo del Clúster Global para la capacitación de los Coordinadores de la MT.

La Mesa fue instalada en el año 2010, pero la actividad disminuyó considerablemente durante el año 2011 por una falta de coordinación de los integrantes. Durante el año 2012 la Mesa se ha mantenido inactiva hasta una última reunión realizada en abril debido a la emergencia causada por las lluvias en Loreto.

No existen plazos establecido para el desarrollo de los productos esperados.



⁷⁹ Entrevista José Vásquez

6. CONCLUSIONES

i. Mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales para la gestión del riesgo de desastres.

Mientras que SINADECI se concentraba en actividades (de Prevención y Atención), la Ley SINAGERD ha representado un cambio beneficioso al enfocarse en una gestión de procesos integrales que buscan fortalecer la cadena de valor desde que se estima el riesgo existente hasta se termina por rehabilitar la zona y población afectadas por emergencias. La inclusión de los tres componentes de la Gestión de Riesgos (prospectiva, correctiva y reactiva), y la priorización de más procesos (estimación; prevención y reducción; preparación, respuesta y rehabilitación; y reconstrucción) buscan desarrollar el tema más allá de las instituciones especializadas, de forma transversal a todo proceso de desarrollo nacional. La totalidad de los Actores Humanitarios entrevistados estuvieron de acuerdo en que el cambio, a nivel teórico, es positivo. Pero a su vez, se mostraron desalentados con la planificación operativa propuesta, ya que no la consideraban aplicable en la práctica.

Esto se debe a que la Ley ha terminado por repetir muchos de los problemas de su antecesor, como la débil implementación en los niveles Regionales y Locales, así como poca claridad en las responsabilidades de monitoreo y evaluación de los avances realizados. En el caso de Lima Metropolitana, la información existente con respecto a la implementación del Sistema no se encuentra sistematizada en una base de datos, por lo que el nivel de preparación a nivel distrital es incierto.

Asimismo, la Ley ha generado nuevos problemas de implementación. La dependencia directa en la Presidencia del Consejo de Ministros no ha causado la priorización del tema sino su inclusión en una agenda sobre cargada, generando demoras en la aprobación de nuevos documentos de gestión como el Reglamento de Organización y Funciones. Por otro lado, la división de roles entre INDECI y CENEPRED ha demorado más de lo esperado en la práctica, generando confusión en el resto de los actores del sistema.

La Municipalidad Metropolitana de Lima no se encuentra preparada para asumir su rol de liderazgo dentro de su jurisdicción. Resulta contradictorio que la MML deba ser la encargada de monitorear la implementación de Grupos de Trabajo y Plataformas en los Gobiernos Distritales cuando ella misma no cuenta con estos espacios planteados por SINAGERD. Se observa una priorización de las Inspecciones Técnicas, muy probablemente, porque son fuertes de ingreso importantes para las Oficinas de Defensa Civil.

Las Oficinas de Defensa Civil, muchas veces situadas en áreas de segunda o tercera línea en el organigrama institucional de los Gobiernos Municipales, reciben una parte poco significativa de presupuesto. Usualmente se encuentran bajo Gerencias como la de Seguridad Ciudadana, Desarrollo Urbano o Servicio a la Ciudad, generando innecesaria dependencia así como una confusión conceptual de las actividades de Gestión de Riesgos. La estandarización de las Oficinas como Gerencias de primera línea no garantiza, necesariamente, un aumento en su presupuesto, pero si una priorización de la Gestión del Riesgo a nivel institucional y el desarrollo de sus actividades. Asimismo, la memoria institucional de las Oficinas es difícil de conservar debido a la rotación de funcionarios después de cada proceso electoral.

Por otro lado, la Red Humanitaria Nacional, a pesar de ser un punto de partida plausible para la coordinación de Actores Humanitarios no Estatales y Estatales, ha mostrado lentitud en la implementación de las Mesas Temáticas. En los últimos 4 años, solo se ha logrado la implementación de cuatro Mesas Temáticas, de las cuales todas se encuentran aún en un proceso de planificación y constitución. Sin Mesas Temáticas en ejecución (todas se encuentran en etapas de planificación), el accionar de sus miembros no ha tenido cambios significativos en la práctica. A nivel de personal, las organizaciones pertenecientes a la RHN cuentan, en la mayoría de los casos, con personal calificado pero insuficiente en cantidad para las diversas actividades que se desarrollan.

Mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales para la gestión del riesgo de desastres.

Variables	Pisco (2007)	Lima (2012)	Valoración
Gobierno Local			
Normativa	SINADECI – Concepto de Defensa Civil es insuficiente. Gira en torno a la ocurrencia de un desastre. Prioriza procesos de prevención y atención a desastres.	SINAGERD – Concepto de Gestión de Riesgos busca ser transversal a toda actividad humana. Contempla cuatro procesos: estimación; prevención y reducción; preparación, respuesta y rehabilitación; y reconstrucción.	↑
Liderazgo	Se encuentra en INDECI como órgano rector. Se ve perjudicado por una escasa asignación de recursos.	Se encuentra en PCM como órgano rector, INDECI y CENEPRED son órganos ejecutores. Se ve perjudicado por poca priorización en agenda de PCM.	-
Implementación	Débil implementación a nivel regional, provincial y local: Comités de Defensa Civil inoperantes en la mayoría de los casos. Débil monitoreo de la implementación.	Débil implementación a nivel regional, provincial y local: Grupos de Trabajo y Plataformas inoperantes en la mayoría de los casos. Débil monitoreo de la implementación.	-
Presupuesto	Asignación de recursos insuficiente. Priorización de actividades de Inspecciones Técnicas, debido a que generan ingresos específicos para las Oficinas de Defensa Civil.	Asignación de recursos insuficiente. Priorización de actividades de Inspecciones Técnicas, debido a que generan ingresos específicos para las Oficinas de Defensa Civil.	-
Personal	La alta rotación en personal de las Oficinas de Defensa Civil impide desarrollo de memoria institucional.	La alta rotación en personal de las Oficinas de Defensa Civil impide desarrollo de memoria institucional.	-

Cooperación Internacional			
Normativa	Enfoque Sectorial recién aparece, con escasas experiencias de implementación y reportes de evaluación de sus resultados.	Enfoque Sectorial ha generado mayor confianza a partir de experiencias de implementación y reportes de evaluación de sus resultados.	↑
Implementación	No existen bases para la implementación del Equipo País, ni lineamientos claros para la implementación de Mesas Temáticas.	Red Humanitaria Nacional se implementa en el año 2008. Se han iniciado los trabajos de diseño y planeamiento para las operaciones de cuatro Mesas Temáticas de forma permanente.	↑
Personal	<p>Personal de Agencias de Cooperación Internacional altamente capacitado pero usualmente insuficiente en cantidad.</p> <p>Tareas de Gestión de Riesgos de Desastres poco priorizado por Agencias y organizaciones de la sociedad civil nacionales.</p>	<p>Personal de Agencias de Cooperación Internacional altamente capacitado pero usualmente insuficiente en cantidad.</p> <p>Tareas de Gestión de Riesgos de Desastres poco priorizado por Agencias y organizaciones de la sociedad civil nacionales.</p>	-

ii. Planes de preparación y de contingencia en caso de desastres en todos los niveles administrativos, regularidad de simulacros y prácticas de capacitación.

La Municipalidad Metropolitana de Lima y la Red Humanitaria Nacional han desarrollado Planes de Preparación, cuyos lineamientos buscan guiar de forma integral sus diversas actividades. Esto se manifiesta en identificación de recursos necesarios, mapeos de actores relevantes y elaboración de propuestas de cambio para mejorar el contexto en el que se desarrollan.

El principal Protocolo de Acción ante emergencias a nivel nacional es el establecido por el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional, pero no se han generado avances significativos en la articulación entre los distintos niveles de Gobierno, ni en términos de coordinación interinstitucional.

Incluso, los productos emitidos por la Red Humanitaria Nacional y la Municipalidad Metropolitana de Lima, se manejan en supuestos que aún no se encuentran ejecutándose en la práctica.

El Protocolo para Actuación Básica por Desastre Sísmico en Lima y Callao de la RHN, se basa en la articulación de las Mesas Temáticas con el COEN, pero no existen Mesas Temáticas en ejecución. Mientras que el Protocolo de acciones de Emergencia de Lima Metropolitana se respalda en el funcionamiento del Sistema Nacional a nivel distrital, pero la mayoría de distritos no cuentan con Grupos de Trabajo, Plataformas y Centros de Operaciones de Emergencia funcionales.

La participación en los Simulacros establecidos por el calendario de INDECI ha sido consistente en todos los Actores Humanitarios entrevistados, en muchos casos indicando acciones de apoyo y promoción de los mismos.

Planes de preparación y de contingencia en caso de desastres, regularidad de simulacros y prácticas de capacitación.

Variables	Pisco (2007)	Lima (2012)	Valoración
Gobierno Local			
Plan de Preparación	A nivel regional, provincial y local, los planes de preparación son en la mayoría de casos inexistentes, debido principalmente a la demora de las Oficinas de Defensa Civil en producir Planes Operativos y de Funciones.	MML cumple con actualizar sus documentos de gestión. A nivel distrital, los planes de preparación son en la mayoría de casos inexistentes, debido principalmente a la demora de las Oficinas de Defensa Civil en producir Planes Operativos y de Funciones.	↑
Protocolo de Acción	El principal Protocolo de Acción Nacional es el del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN). A nivel regional, provincial y local los Protocolos de Acción son en la mayoría de los casos inexistentes.	El principal Protocolo de Acción Nacional es el del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional. MML presenta su Protocolo de Acción en mayo 2012. A nivel distrital, los Protocolos de Acción son en la mayoría de casos inexistentes.	↑
Simulacros	Se cumple con el calendario de Simulacros establecido por INDECI.	Se cumple con el calendario de Simulacros establecido por INDECI.	-

Cooperación Internacional			
Plan de Preparación	No existe un Plan de Preparación general que incluya a todos los Actores Humanitarios no estatales. Existen Planes de Preparación específicos en cada organización.	Implementación de la Red Humanitaria Nacional permite emitir un Plan de Preparación transmitido a todos los Actores Humanitarios no estatales involucrados. Asimismo, se aprueban documentos de gestión necesarios como Planes Operativos Anuales y de Funciones.	↑
Protocolo de Acción	Actores Humanitarios no estatales se incorporan a Protocolo de Acción del COEN de forma improvisada.	Red Humanitaria Nacional emite un Protocolo de Acción para Sismos y Tsunamis en Lima Metropolitana y Callao, que le permite integrarse al accionar del COEN de forma más previsible.	↑
Simulacros	Se cumple con la participación (y en muchos casos promoción) de simulacros organizados por INDECI.	Se cumple con la participación (y en muchos casos promoción) de simulacros organizados por INDECI.	-

iii. Reservas financieras y mecanismos de contingencia habilitados para respaldar una respuesta efectiva.

Los recursos existentes para respaldar el proceso de respuesta se basan principalmente en el manejo de los Almacenes de INDECI a lo largo del territorio nacional. Este es uno de los aspectos más interesantes en la Preparación de la Respuesta a nivel del Sistema Nacional, ya que el Protocolo de Acción del COEN se encuentra dirigido casi exclusivamente a la gestión de los Almacenes, muy por encima de la articulación de actores de acuerdo a capacidades y fortalezas.

Esto genera tanto ventajas como desventajas para el resto del Sistema. Por un lado, la existencia de un sistema de almacenes que funcione independientemente de las capacidades institucionales del Sistema Regional es una garantía ante cualquier contingencia. Sin embargo, también reduce la urgencia de los Gobiernos Locales por desarrollar capacidades y fortalezas al comprender que la ayuda llegará de igual manera.

Con respecto a las donaciones de Agencias de Cooperación internacionales en stock, se han realizado reformas importantes a los formatos de solicitud de donaciones que permiten tener mayor control sobre la calidad y cantidad que se recibe, generando mayor eficiencia.

Los Fondos de Contingencia nacionales se administran a través del Ministerio de Economía y Finanzas. Lamentablemente, la mayoría de Gobiernos Regionales y Locales no han establecido Reservas Financieras, dependiendo únicamente del fondo nacional. El MEF viene desarrollando nuevos instrumentos de financiamiento en caso de emergencias como los Créditos Contingentes, Seguros contra Catástrofes y los Bonos Catastróficos. Por otro lado, los Actores Humanitarios no estatales cuentan con Fondos de Contingencia, muchas veces provenientes de sus sedes internacionales. La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) ha cumplido un rol importante para facilitar los trámites necesarios para movilizar estos fondos en momentos de emergencia.

Reservas financieras y mecanismos de contingencia habilitados para respaldar una respuesta efectiva.

Variables	Pisco (2007)	Lima (2012)	Valoración
Gobierno Local			
Fondos Contingencia	<p>Fondos de contingencia principalmente administrados por Ministerio de Economía y Finanzas dependiendo del lugar y naturaleza de la emergencia.</p> <p>Se utilizan Reservas Financieras.</p> <p>La gran mayoría de Gobiernos Locales no cuentan con Fondos de Contingencia individuales.</p>	<p>Fondos de contingencia principalmente administrados por Ministerio de Economía y Finanzas dependiendo del lugar y naturaleza de la emergencia.</p> <p>Se utilizan Reservas Financieras, Créditos Contingentes.</p> <p>Se está evaluando la implementación de Seguros contra Catástrofes y Bonos Catastróficos.</p> <p>El Fondo de Contingencia de la MML se encuentra pendiente de aprobación, tras ser presentada la solicitud por parte de la Oficina de Defensa Civil.</p>	↑
Stock	<p>Se encuentra manejado por COEN a través del Almacén Nacional y los Almacenes Adelantados en las distintas regiones.</p>	<p>Se encuentra manejado por COEN a través del Almacén Nacional y los Almacenes Adelantados en las distintas regiones.</p> <p>La MML ha comenzado a realizar compras de abastecimiento de los Almacenes que se encuentran en su jurisdicción.</p>	↑

Cooperación Internacional			
Fondos Contingencia	Agencias de Cooperación manejan fondos de contingencia institucionales que ejecutan a través de proyectos propios.	Agencias de Cooperación manejan fondos de contingencia institucionales que ejecutan a través de proyectos propios. Se han aliviado trámites burocráticos a través de APCI para facilitar aportes financieros del extranjero.	↑
Stock	Donaciones abundantes en stock por parte de Agencias de Cooperación.	Donaciones abundantes en stock por parte de Agencias de Cooperación. Se han mejorado los formatos de solicitud de donaciones con la asesoría del COEN, mejorando la eficiencia de estas.	↑



iv. Procedimientos para intercambiar información relevante durante situaciones de desastres y para conducir revisiones después de los mismos.

La gestión de la información identifica dos niveles de preparación: las herramientas utilizadas para recoger la información, y la infraestructura que respalda el intercambio de la misma.

En el primer caso, se han encontrado mejoras con respecto a la utilización del Formato de Evaluación de Daños y Necesidades (EDAN) para el levantamiento de información en campo. Por ejemplo, se han realizado talleres de capacitación con representantes sectoriales y de ONGs especializadas, mostrando dentro de las entrevistas realizadas mayor conocimiento sobre su uso. Asimismo se ha aumentado el contingente de personal de INDECI y en los Gobiernos Locales para el uso del Formato en campo. Por otro lado, las Mesas Temáticas han mostrado no solo capacidades para el uso del Formato EDAN, sino también para el uso de formatos de recojo de información utilizados por los Sectores.

Sin embargo, los avances realizados sobre los instrumentos de gestión de la información se encuentran mermados por la débil infraestructura existente a nivel nacional. Los Centros de Operaciones de Emergencia sufren, en gran medida, los mismos problemas que las Plataformas y los Grupos de Trabajo a lo largo de la estructura del Sistema Nacional, ya que mientras más cercanas se encuentran a los niveles distritales, su existencia es cada vez menor. En el caso de Lima Metropolitana, el panorama a nivel distrital es aún insuficiente, pero gracias a la colaboración de Agencias de Cooperación se ha logrado que algunos Gobiernos Distritales cuenten con COEs respectivamente implementadas.

Procedimientos para intercambiar información relevante durante situaciones de desastres y conducir revisiones después de ellos.

Variables	Pisco (2007)	Lima (2012)	Valoración
Gobierno Local			
Infraestructura	Centro de Operaciones de Emergencia Regionales y Distritales, en la mayoría de los casos, inexistentes o insuficientemente equipados.	Centros de Operaciones de Emergencia Regionales implementados a nivel nacional, y Centros de Operaciones de Emergencia Distritales implementados en Lima Metropolitana y Callao.	↑
Instrumentos	Actualización permanente del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD). Utilización del formato EDAN para el recojo de información en zona de emergencia. Sin embargo, existen pocas personas capacitadas para utilizar el formato, generando cuellos de botella.	Actualización permanente del SINPAD. Utilización del formato EDAN para el recojo de información en zona de emergencia. Se realizan capacitaciones a personal de Gobiernos Locales para un mejor manejo del formato.	↑
Cooperación Internacional			
Instrumentos	Acceso al SINPAD. No se cuenta con la capacitación necesaria para el uso del formato EDAN en zona de emergencia Se utilizan formatos institucionales para recojo de información, muchas veces duplicando información.	Acceso al SINPAD. Capacitaciones recibidas por personal de Actores Humanitarios para mejorar manejo del formato EDAN. Mesas Temáticas comparten información, indicadores e instrumentos con Sectores Ministeriales.	↑

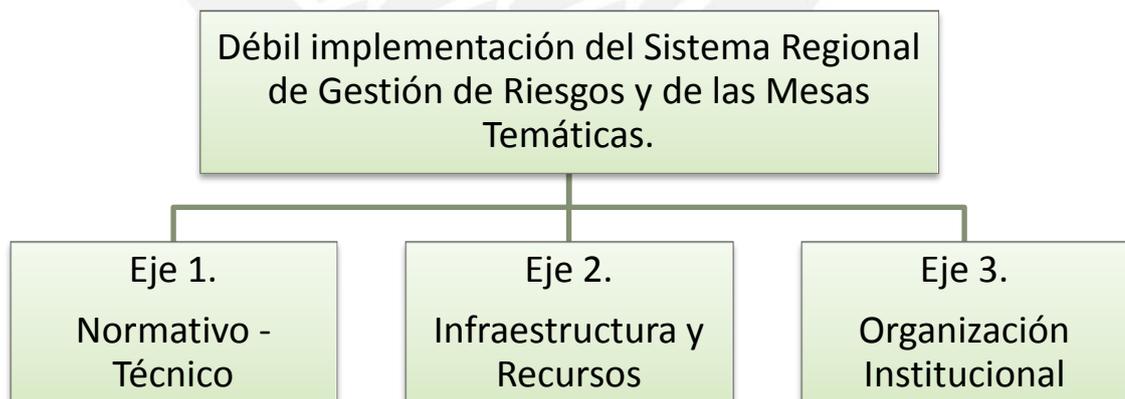
7. RECOMENDACIONES

De acuerdo a lo expuesto, podemos concluir que la principal problemática existente en los Espacios de Coordinación observados es el **débil proceso de implementación de los Sistemas Nacional (Ley SINAGERD) e Internacional (Enfoque de Mesas Temáticas) en la Municipalidad de Lima Metropolitana de Lima y en la Red Humanitaria Nacional.**

Esto se debe a que mientras el resto de procesos relacionados a la preparación de la respuesta (como la capacitación del personal, la elaboración de protocolos de acción, la participación de los Actores Humanitarios no estatales y el desarrollo de los sistemas de información) pueden seguir siendo optimizados individualmente, se encuentran mermados por la inconsistente operatividad del Sistema Regional de Gestión de Riesgos y las Mesas Temáticas.

La implementación es, al día de hoy, el cuello de botella que impide progresar.

Este problema puede ser enfocado a partir de tres ejes fundamentales, relacionados al proceso de implementación.



Eje #1: Normativo - Técnico

El primer eje se refiere a las inconsistencias que expuestas en la Ley de SINAGERD, en las que resaltan dos elementos principales: el primero tiene que ver con el liderazgo sobre el monitoreo y la evaluación de la implementación de la Ley a nivel Regional y Local; y el segundo con los mecanismos de asesoría técnica que facilite a los Gobiernos Regionales y Locales adecuar su organización a lo que propone la Ley.

Resulta imperativo para el Sistema Nacional contar con un órgano especializado para la tarea de monitoreo y evaluación de la implementación, que pueda manejar sanciones concretas para los Gobiernos Regionales y Locales que no muestren intención de priorizar el tema. Entre sus funciones deben encontrarse la sistematización en una base de datos consolidada el nivel de progreso existente en la implementación de los Grupos de Trabajo, Plataformas y Centros de Operaciones de Emergencia dentro del territorio. Así como la constante evaluación de legislación relevante cuya actualización pueda resultar beneficiosa para la implementación de SINAGERD, como es el caso de la Ley Orgánica de Municipalidades y Gobiernos Regionales.

En el segundo caso, se debe contar con un Plan Nacional de Asesoría Técnica que facilite a los Gobiernos Regionales y Locales incorporar conceptos de Gestión de Riesgos en sus documentos de gestión, así como la adecuación de su organigrama al nuevo concepto propuesto por la ley SINAGERD.

El producto básico al cual debe aspirar el trabajo sobre este primer eje, es una ***Propuesta Técnica para la Implementación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos a nivel Regional y Local***, donde se determinen responsabilidades, funciones y plazos específicos para acelerar el proceso de implementación. El carácter altamente especializado de este producto, lo aleja del círculo de control del Gestor Social.

Eje #2: Infraestructura y Recursos

El eje referente a la infraestructura y los recursos utilizados para la implementación de la Ley SINAGERD se refiere a dos elementos principales: la implementación de los Centros de Operaciones de Emergencia Regionales, Provinciales y Distritales; así como la focalización de Fondos de Contingencia Regionales y stock en los Almacenes Adelantados en las Regiones.

La importancia de los Centros de Operaciones de Emergencia es vital para el éxito del Sistema Nacional, debido a que son focos de información y órganos de monitoreo de los peligros existentes en una determinada jurisdicción. El COE es un soporte científico e informado para la toma de decisiones a nivel Regional, pero su verdadera fortaleza no se basa en la autosuficiencia sino en la posibilidad de construir una *red* de información y monitoreo a lo largo del territorio.

Por otro lado, los Fondos de Contingencia y la provisión de stock en los Almacenes Adelantados son los requisitos mínimos que un Gobierno Regional debe tener para atender una emergencia de forma *autosuficiente*. Empodera a la autoridad local y la identifica con el resto del sistema.

Eje #3: Organización Institucional

El eje de Organización Institucional se refiere a aquellos mecanismos institucionales contemplados por el Sistema que soportan las actividades de preparación de la respuesta una vez ocurrida una emergencia. En el caso de la Ley SINAGERD, estamos hablando de los Grupos de Trabajo y las Plataformas; mientras que en el caso de la Red Humanitaria Nacional se trata de las Mesas Temáticas.

Estos espacios se caracterizan porque su éxito no depende infraestructura o recursos financieros, sino de su vida institucional, el compromiso de los participantes y el reconocimiento institucional por parte de las autoridades nacional que las establezcan como líderes en los sistemas a los que pertenecen.

En un primer caso, los Grupos de Trabajo y las Plataformas deben ser sujetas a un monitoreo exhaustivo de su actividad institucional, la participación de actores del sector privado y de la sociedad civil, y los productos esperados de cada uno de ellos, entre los que deben figurar los *Planes de Preparación, Protocolos de Acción y Planes de Capacitación y Sensibilización* para la población.

Por otro lado, el proceso de instalación permanente de las Mesas Temáticas de la Red Humanitaria Nacional deben contar con un rol más activo de los Sectores Ministeriales, contando con personal destacado específicamente para esta labor. El accionar de las Mesas Temáticas se encuentra limitado por distintos factores como la abundancia de emergencias que deben ser atendidas en el territorio nacional, el liderazgo y participación limitados de las contrapartes estatales, y la falta de personal asignado por los Actores Humanitarios que la integran. Este podría mejorarse a partir de una mejor *articulación con los procesos y la información manejada a nivel Sectorial* (compartir los mismos instrumentos de recojo de información, la articulación de indicadores relevantes, y las disponibilidad de recursos), y los *instrumentos diseñados por el COEN* (contar con un protocolo definido para la articulación entre Mesas Temáticas y el Módulo de Coordinación intersectorial del COEN). Lamentablemente, todas estas acciones se encuentran mermadas por la lenta constitución de las Mesas Temáticas.

El rol del Gestor Social

Ante la problemática expuesta, el Gestor Social cuenta con herramientas particulares que le permiten comprender la situación de forma integral. De acuerdo a los ejes problemáticos ya expuestos, el Gestor Social es capaz no solo de plantear recomendaciones para aliviar las limitaciones existentes, sino también para cuestionar y proponer nuevas perspectivas sobre el funcionamiento del Sistema.



Después del análisis realizado se han logrado identificar tres metas principales para fortalecer la preparación de la respuesta, considerando el desarrollo actual de los Espacios de Coordinación investigados.

1. Reforma del Sistema Regional

La problemática en la implementación del Sistema Regional no es patrimonio exclusivo de la nueva ley SINAGERD, sino más bien, también se observó durante los veinte años de vigencia de la antigua ley SINADECI (1991-2011). Esta última, nunca llegó a implementarse en su totalidad, por lo que resulta poco auspicioso que actualmente se proponga una estructura similar para el Sistema Regional de Gestión de Riesgos. En especial, porque no se han dispuesto nuevas estrategias que permitan cumplir con su implementación.

Esto invita al Gestor Social a replantear la perspectiva del problema, donde no solo se deben centrar los esfuerzos cumplir con la Ley a nivel nacional, sino que también se debe realizar un análisis de la **viabilidad la implementación de la Ley SINAGERD a nivel Regional**. En especial a nivel distrital, se debe evaluar si es que los requerimientos establecidos para los Grupos de Trabajo, Plataformas y Centros de Operaciones de Emergencia son los ideales para los Gobiernos Locales, o en todo caso, realísticamente alcanzables.

En este sentido se propone considerar en formas alternativas de estructurar el Sistema Regional:

- A nivel Regional y Provincial, se recomienda mantener los requerimientos establecidos por la ley SINAGERD, ya que ambas instancias deben ejercer el respectivo liderazgo en sus jurisdicciones, y en el papel, cuentan con los recursos y las capacidades necesarias para hacerlo.
- Sin embargo, a nivel Distrital, se debe comenzar a tomar en consideración la heterogeneidad los Gobiernos Distritales en cuanto a recursos, densidad poblacional, zonas urbanas y rurales, entre otros. Estos factores deben permitir una ‘nueva zonificación’ que busque contar con los Espacios de Coordinación necesarios y con requerimientos menos ambiciosos que en los niveles Provinciales y Regionales.
- En el caso de Lima Metropolitana, se recomienda utilizar una distribución que divida el territorio en cuatro ‘zonas’: Lima Norte, Lima Centro, Lima Sur y el Callao. Donde cada una contaría con un número determinado de Espacios de Coordinación, en vez de intentar repetir la estructura en cada distrito. Así Lima Norte podría contar con un solo Grupo de Trabajo, una sola Plataforma, y tres o cuatro Centros de Operaciones de Emergencia de acuerdo a la vulnerabilidad de la zona.

2. Canalización de financiamiento para infraestructura y recursos

Articular las oportunidades de financiamiento con las metas de ambos ejes, es decir, ser capaz de *diseñar, planificar y dirigir proyectos que utilicen recursos financieros de forma eficiente para el desarrollo de la infraestructura pertinente*, como la construcción de COEs, así como también el financiamiento necesario para contar con *recursos de contingencia, ya sean financieros o stock para la ayuda humanitaria*.

Como fue mencionado anteriormente, la implementación de los COEs existentes se ha logrado en gran parte al apoyo de la cooperación internacional, por lo que el Gestor Social se encuentra en ventaja con respecto a otros profesionales para identificar los canales de financiamiento y para calificar como los responsables adecuados para ejecutar los potenciales proyectos de implementación. Con el *expertise* desarrollado en la gestión de proyectos de desarrollo, es capaz de formular y, más importante, *dirigir* estas iniciativas de forma eficiente.

3. Seguimiento y Monitoreo de la implementación de Grupos de Trabajo, Plataformas y Mesas Temáticas.

Recae en el perfil del Gestor Social ser capaz de influir en la agenda política de los Gobiernos Regionales y Locales, así como en los Sectores Ministeriales, para que se prioricen actividades para el fortalecimiento de la preparación de la respuesta a emergencias. La elaboración de un *Plan de Incidencia en Políticas Públicas* podría acelerar el proceso de implementación a través de su puesta en agenda como prioridad para la sociedad.

Esto resulta particularmente importante para el caso de las Mesas Temáticas, en tanto se encuentran altamente descuidadas por sus contrapartes estatales, colocando el liderazgo y la iniciativa únicamente en las entidades de cooperación internacional.

Por otro lado, otra forma de fortalecer la priorizar las actividades de los Espacios de Coordinación en los Gobiernos Locales es la *ejecución de incentivos financieros* que

motiven a las Oficinas de Defensa Civil con el cumplimiento de lo estipulado en la normativa nacional.

En este caso, la *principal ventana de oportunidad para fortalecer el proceso de implementación* es el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, debido a que articula la implementación de SINAGERD con la búsqueda de fondos por parte de la Oficinas de Defensa Civil.

Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal⁸⁰

En el año 2010, mediante Decreto Supremo N°190-2010-EF, donde se “aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Programa de Modernización Municipal del año fiscal 2011”, se incorpora por primera vez componentes de Gestión de Riesgos como parte del tercer objetivo del Programa: “la generación de condiciones favorables del clima de negocios: servicios públicos e infraestructuras”. Dentro de este tercer objetivo, se consideró como primera meta la ‘Identificación de zonas de vulnerabilidad y riesgo de desastres en la localidad’, para todos los tipos de Municipalidades considerados en el Programa⁸¹.

A nivel nacional, los resultados fueron poco alentadores al obtener solo un porcentaje de 63% de cumplimiento. Es en los casos de las municipalidades de tipo (a) y (b) donde se encuentran los porcentajes más altos de cumplimiento, con 80.0% y 71.3% respectivamente.

Gráfico 28. Resultados de Programa de Modernización Municipal 2011.

Meta: Identificación de zonas de vulnerabilidad y riesgo de desastre.

⁸⁰ El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) se crea en el año 2010 mediante la Ley N°29332, teniendo como objetivo incentivar a los Gobiernos Locales a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales. El Programa de Modernización Municipal (PMM) se crea en el año 2010 mediante la Ley N°29465 con el objetivo de incrementar el crecimiento de la economía local. En octubre de 2011, mediante el Decreto Supremo 187-2011-EF se unifica por primera vez reglamentación para ambas iniciativas. En enero de 2012 se utiliza ‘Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal’ como nueva denominación.

⁸¹ Desde su inicio, tanto el PI como el PMM utilizan cuatro categorías para las Municipalidades del país: (a) de ciudades principales tipo ‘A’; (b) de ciudades principales tipo ‘B’; (c) no consideradas ciudades principales con 500 o más viviendas urbanas; y (d) no consideradas ciudades principales con menos de 500 viviendas urbanas.

Meta: Identificación de zonas de vulnerabilidad y riesgo de desastre	Si cumple	No cumple	Municipios que aplican a la meta (% del total)	% de cumplimiento
Total	1156	678	1834 (100%)	63.0%
(a) de ciudades principales tipo 'A'	32	8	40 (2%)	80.0%
(b) de ciudades principales tipo 'B'	149	60	209 (12%)	71.3%
(c) no consideradas ciudades principales con 500 o más viviendas urbanas	284	271	555 (30%)	51.2%
(d) no consideradas ciudades principales con menos de 500 viviendas urbanas.	691	339	1030 (56%)	67.1%

Elaboración propia.

En el caso de Lima Metropolitana se encontraron 49 municipios (incluyendo 6 municipios de Callao) que aplicaban para esta meta, de los cuales 36 se encuentran en la categoría 'A' y 13 en la categoría 'B'. En la primera de estas encontramos que un 83.3% cumplieron con la meta, mientras que en la segunda categoría el porcentaje asciende a 84.6%.

Gráfico 29. Resultados de Programa de Modernización Municipal 2011.

Meta: Identificación de zonas de vulnerabilidad y riesgo de desastre

Solo para Lima Metropolitana y Callao

Meta: Identificación de zonas de vulnerabilidad y riesgo de desastre	Si cumple	No cumple	Municipios que aplican a meta (% del total)	% de cumplimiento
Total	41	8	49 (100%)	83.7%
Lima Metropolitana	35	8	43	81.4%
Callao	6	0	6	100.0%
(a) de ciudades principales tipo 'A'	30	6	36 (73%)	83.3%
Lima Metropolitana	29	6	35	82.9%
Callao	1	0	1	100.0%
(b) de ciudades principales tipo 'B'	11	2	13 (27%)	84.6%
Lima Metropolitana	6	2	8	75.0%
Callao	5	0	5	100.0%

Elaboración propia.

Para el año 2012, el Programa de Modernización Municipal se incorpora al Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal, dando como resultado un Plan de Incentivos unificado mediante el Decreto Supremo N°004-2012-EF. El financiamiento asciende a setecientos ochenta y dos millones de nuevos soles (S/. 782 000 000,00).

En el nuevo Plan de Incentivos se mantienen componentes de Gestión de Riesgos a través del sexto y último objetivo: “Prevenir riesgos de desastres”.

Se establece como meta la ‘Elaboración de un estudio técnico de análisis de peligro y vulnerabilidades de un sector crítico de riesgo de desastre urbano identificado en el distrito’ para las Municipalidades de tipo (a), (b), y (c), debiendo cumplir con la elaboración del estudio técnico para el 31 de julio de 2012. Los resultados oficiales y la transferencia de recursos debieron realizarse en el mes de octubre de 2012. Sin embargo, no se ha publicado información oficial sobre el proceso de evaluación del cumplimiento de la meta.

El Plan de Incentivos ha buscado generar una priorización de la Gestión de Riesgo de Desastres a través de actividades básicas, pero estas deben empezar a alinear sus objetivos con los de la implementación de SINAGERD a niveles que vayan más allá de los procesos de estimación y prevención del riesgo. Las altas tasas observadas en las Municipalidades de tipo (a) y (b) muestran que el Plan de Incentivos sería efectivo en la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Provincia Constitucional del Callao. Las metas establecidas deberían encajar con el desarrollo de la vida institucional de los Grupos de Trabajo y Plataformas (como el monitoreo de reuniones frecuentes, la presencia de organizaciones de la sociedad civil en la planificación de acciones de respuesta y la emisión de protocolos de acción), así como también con el cumplimiento de la sistematización del Monitoreo realizado por las entidades responsables.

8. BIBLIOGRAFÍA

CANCINO, Zorobabel

2011 *Instituto Nacional de Defensa Civil: Diagnóstico sobre Herramientas y Mecanismos de Coordinación*. Lima:

CÁRITAS DEL PERÚ

2010 *Reporte de actividades a los tres años del terremoto del 15.08.2007*. Lima: CÁRITAS.

CENTRO DE ESTUDIOS Y PREVENCIÓN DE DESASTRES

2011 *Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD. Ley N°29664*. Lima: PREDES.

COMITÉ INTERAGENCIAL PERMANENTE (IASC)

2006 *Guía de orientación sobre el uso del enfoque de grupo sectorial (“cluster approach”) para fortalecer la respuesta humanitaria*. Nueva York & Geneva: United Nations.

2006b *Guidelines for Flash Appeals*. Ginebra: United Nations

2009 *Terms of Reference - As approved on 11 March 2009: Timor-Leste Humanitarian Country Team*. Ginebra: United Nations.

DEPARTAMENTO DE AYUDA HUMANITARIA DE LA COMISIÓN EUROPEA (ECHO)

2001 *Linking Relief, Rehabilitation And Development (Lrrd): Ideas For Action*.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS – EIRD

2005 *Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Hyogo: United Nations

2008 *Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo: Perú*. Lima: United Nations/INDECI.

2009b *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra: United Nations

ELHARWARY, Samir ; y CASTILLO, Gerardo

2008 *The role of the affected state: a case study on the Peruvian earthquake response*. Londres: Overseas Development Institute.

FERRO, Vladimir

2009 “La evaluación del riesgo de desastre en la planificación del desarrollo de la ciudad de Huaraz, Ancash”. En: *Concurso de Tesis 2006 – 2007. Análisis del Riesgo: En procesos de desarrollo e inversión*. Lima: GTZ

FRANCO TEMPLE, Eduardo; y ZILBERT SOTO, Linda

1996 “Capítulo 8: El Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú o el problema de la definición del campo de los desastres”. En: *Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina: En busca del paradigma perdido*. Lima: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

GRUPO REGIONAL DE TRABAJO DE RIESGO, EMERGENCIA Y DESASTRE (REDLAC)

2011 *Guía para Gobiernos: Cómo el sistema humanitario internacional puede apoyar la respuesta del Gobierno en caso de catástrofes*. Balboa: JEICOS S.A.

GLOBAL HUMANITARIAN PLATFORM

2007 *Principles of Partnership: A statement of commitment*. GHP: www.globalhumanitarianplatform.org

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL (INDECI)

2006 *Manual de Funcionamiento: Centro de Operaciones de Emergencia Nacional – COEN*. Lima: INDECI.

2009 *Lecciones aprendidas del sur*. Lima: GMC Digital.

2009b *Doctrina de Defensa Civil*. 4ta edición. Lima: INDECI.

2009c *Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil*. 5ta edición. Lima: INDECI.

2009d *Compendio Estadístico de Prevención y Atención de Desastres 2009*. Lima: INDECI

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS – DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

2006 *Conceptos asociados a la gestión del riesgo de desastre en la planificación e inversión para el desarrollo*. Lima: MEF

2010 *Diseño del “Programa Presupuestal Estratégico de la Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres en el Marco del Presupuesto por Resultados”- Informe Final*. Lima: MEF

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS)

2001 *Logística y gestión de suministros en el sector salud*. Washington D.C.: PAHO

2009 *Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres: Guía para equipos de respuesta*. Washington D.C.: PAHO.

2010 *Terremoto de Pisco – Perú: A dos años del sismo, crónica y lecciones aprendidas en el sector salud*. Washington D.C.: PAHO.

OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA)

2005 *Humanitarian Response Review*. Nueva York & Geneva: United Nations.

2006 *United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) HANDBOOK*. Nueva York & Geneva: United Nations.

2006b *Cluster Approach Evaluation. Final*. OCHA Evaluation and Studies Section (ESS)

2009 *Misión de Preparación para la Respuesta a Desastres (PERU 2009)*. Nueva York & Geneva: United Nations.

2010 *United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) CONCEPT PAPER*. Nueva York & Geneva: United Nations.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos

2002 “La vinculación ‘ayuda humanitaria – cooperación al desarrollo’”. En: *Cuadernos de trabajo de HEGOA*. Bilbao, 2002, número 33.

PREDECAN

2009 *La Gestión del Riesgo de Desastres: Un enfoque basado en procesos*. Lima: Comunidad Andina.

POLASTRO, Riccardo

2009 Earthquake in Peru: Realities and Myths. En: *The Humanitarian Response Index 2008 (Development Assistance Research Associates - DARA)*. Madrid: Palgrave MacMillan.



9. ANEXOS

Anexo N°1: Lista de Gráficos

Gráfico	1	Placas tectónicas involucradas en contexto peruano
Gráfico	2	Registros y pérdidas por desastres en la subregión, 1970 – 2007
Gráfico	3	Daños producidos a nivel nacional 2003-2009 por tipo de fenómeno
Gráfico	4	Componentes del Riesgo de Desastre
Gráfico	5	Procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres
Gráfico	6	La Ayuda Humanitaria
Gráfico	7	Prioridad de Acción según Proceso de Gestión del Riesgo de Desastres
Gráfico	8	Sectores a Nivel Global
Gráfico	10	Características principales de zonas afectadas por Terremoto de Pisco
Gráfico	11	Resumen de daños en las regiones de Huancavelica, Ica y Lima debido al terremoto del 15 de agosto de 2007, Perú.
Gráfico	12	Causas y consecuencias de colapso de Sistema Regional de Respuesta
Gráfico	13	Traslado de bienes de ayuda humanitaria
Gráfico	14	Movilización de Fondos por Donante
Gráfico	15	Cronología de la Defensa Civil en el Perú
Gráfico	16	Estructura básica de SINADECI
Gráfico	17	Comisión Multisectorial de Prevención y Atención a Desastres
Gráfico	18	Estructura básica de INDECI
Gráfico	19	Estructura básica de los Comités de Defensa Civil
Gráfico	20	Componentes de la Política Nacional de Gestión de Riesgos
Gráfico	21	Estructura de SINAGERD
Gráfico	22	Estructura del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN)
Gráfico	23	Sistema Regional de Defensa Civil
Gráfico	24	Cronología de Implementación de COER
Gráfico	25	Organigrama de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la MML
Gráfico	26	COE Provinciales y Distritales en Lima Metropolitana
Gráfico	27	Protocolo de acciones de emergencia de la MML 2012
Gráfico	28	Resultados de Programa de Modernización Municipal 2011. Meta: Identificación de zonas de vulnerabilidad y riesgo de desastre.
Gráfico	29	Resultados de Programa de Modernización Municipal 2011. Meta: Identificación de zonas de vulnerabilidad y riesgo de desastre. Solo para Lima Metropolitana y Callao.
Gráfico	30	RHN – Finalidad institucional
Gráfico	31	Membrecía de RHN
Gráfico	32	Resumen de Actividades Principales
Gráfico	33	Mesas Temática - Miembros
Gráfico	34	Productos Esperados de las Mesas Temáticas

Anexo N°2: Lista de Abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional
ASER	Auxilio Social de Emergencia Regional
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CERF	Fondo Central para la Respuesta a Emergencias
CIES	Consortio Internacional de Investigación Económica y Social
CNE	Comisión Nacional de Emergencia
COEN(R)(P)(D)	Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (Regional) (Provincial) (Distrital)
CONAGERD	Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
ECHO	Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
EDAN	Formato de Evaluación de Daños y Necesidades.
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas
FORSUR	Fondo para la Reconstrucción del Sur
GdR	Gestión del Riesgo
GHP	Plataforma Humanitaria Global
GIZ	Cooperación Internacional Alemana
GT	Grupo de Trabajo
IASC	Comité Permanente Inter-Agencial
IGP	Instituto Geofísico del Perú
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IOM	Organización Internacional para la Migración
MAH	Marco de Acción de Hyogo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
MT	Mesa Temática
OCHA	Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos
OPS	Organización Panamericana de Salud
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RHN	Red Humanitaria Nacional
SINADECI	Sistema Nacional de Defensa Civil
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos
UNDAC	Equipo de Evaluación y Coordinación de Desastres de las Naciones Unidas
UNHCR	Agencia para Refugiados de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WFP	Programa Mundial de Alimentos
WHO/OMS	Organización Mundial de Salud

Anexo N°3: Guía de Entrevista – Representantes de Actores Humanitarios

1. Mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales
 - 1.1. ¿Cuáles son los principales cambios que la nueva ley SINAGERD genera en su interacción con los espacios de coordinación?
 - 1.2. ¿Considera que estos cambios han facilitado y generado fluidez en la coordinación, o se han entrampado procesos? ¿Por qué?
 - 1.3. ¿Considera que existen problemas implementación de la ley SINAGERD? ¿Cuáles?
 - 1.4. ¿Considera que el presupuesto invertido en los espacios de coordinación son los adecuados? ¿Por qué?
 - 1.5. ¿Qué Gobiernos Regionales o Locales son los que cuentan con una mayor priorización presupuestal para la preparación y respuesta ante emergencias? ¿Qué resultados ha generado dicha priorización?
 - 1.6. ¿Considera que los espacios de coordinación cuentan con personal capacitado y suficiente para sus funciones? ¿Por qué?
2. Planes de preparación y de contingencia
 - 2.1. ¿Los espacios de coordinación han generado planes de preparación y contingencia de forma participativa? ¿En qué consisten?
 - 2.2. ¿Se han considerado los protocolos de acción de su organización?
 - 2.3. ¿Existen limitaciones para la integración de los protocolos nacionales con los de su organización? ¿Cuáles?
 - 2.4. ¿Los espacios de coordinación han facilitado la preparación y ejecución de simulacros? ¿Por qué?
 - 2.5. ¿Los espacios han logrado generar mayor conciencia sobre la importancia de los simulacros en la población? ¿Por qué?
3. Reservas financieras y mecanismos de contingencia
 - 3.1. ¿Considera que los espacios de coordinación han constituido fondos de emergencia adecuados? ¿Por qué?
 - 3.2. ¿Considera que la preparación y la respuesta depende mayoritaria del aporte de fondos externos (donaciones) o de fondos estatales?
 - 3.3. ¿Considera que los espacios de coordinación tienen mecanismos pertinentes de rendición de cuentas? ¿Por qué?
4. Procedimientos para intercambiar información
 - 4.1. ¿Considera que los espacios de coordinación han implementado sistemas de información pertinentes? ¿Por qué?
 - 4.2. ¿Qué problemas se siguen presentando en los procesos de evaluación de necesidades post-desastre?
 - 4.3. ¿Se tiene información adecuada que permita coordinar la cobertura de la respuesta?
 - 4.4. ¿Qué medidas se han utilizado para evitar la duplicidad de funciones y los cuellos de botella?

Anexo N°4: Guía de Entrevista – SubGerentes de Defensa Civil en Municipalidades

1. Información Básica

- 1.1. ¿Cuánto tiempo lleva en el cargo?
- 1.2. ¿Cuenta con experiencia previa en el área? ¿Cuál?
- 1.3. ¿Qué tan desarrollada se encontraba la sub-gerencia previo a su llegada? ¿Por qué?
- 1.4. ¿Quién era el sub-gerente anterior? ¿Aún participa de las funciones de la sub-gerencia?
- 1.5. ¿Cuál es el Organigrama de la Sub-Gerencia? ¿Cuántas áreas existen? ¿Cuáles son sus funciones?

2. Grupos de Trabajo

- 2.1. ¿Cuentan con un Grupo de Trabajo en actividad?
- 2.2. ¿Quién lo preside? ¿Quiénes participan?
- 2.3. ¿Cuál es la frecuencia de las reuniones? ¿Por qué?
- 2.4. ¿Cuáles son los objetivos? ¿Cuáles son los productos esperados? ¿Cuáles son las fechas establecidas para cumplir con los objetivos y los productos esperados?
- 2.5. ¿Cuáles son los logros conseguidos hasta el momento?

3. Plataformas

- 3.1. ¿Cuentan con una Plataforma en actividad?
- 3.2. ¿Quién la preside? ¿Quiénes participan?
- 3.3. ¿Cuál es la frecuencia de las reuniones? ¿Por qué?
- 3.4. ¿Cuáles son los objetivos? ¿Cuáles son los productos esperados? ¿Cuáles son las fechas establecidas para cumplir con los objetivos y los productos esperados?
- 3.5. ¿Cuáles son los logros conseguidos hasta el momento?

4. Gestión de Procesos

- 4.1. ¿Qué procesos existen para la recolección de información relevante? ¿Considera estos procesos adecuados? ¿Por qué?
- 4.2. ¿Con qué recursos económicos, de personal, y de infraestructura, se cuentan? ¿Son suficientes? ¿Por qué?
- 4.3. ¿Se han producido protocolos de acción? ¿Cuáles? ¿En qué consisten?
- 4.4. ¿Se han realizado campañas de sensibilización? ¿Cuáles? ¿En qué consisten?

5. Participación en emergencias recientes

- 5.1. ¿Se ha participado en la respuesta a alguna emergencia reciente? (Plazo: año 2012)
- 5.2. ¿En qué consistió la participación? ¿Cuáles fueron los resultados?

6. Gobiernos Distritales (solo para Municipalidad Metropolitana de Lima)
 - 6.1. ¿Se realizan reuniones con sus pares distritales? ¿Por qué?
 - 6.2. ¿Cuál es la frecuencia de estas reuniones? ¿Por qué?
 - 6.3. ¿Existe un Monitoreo en el desarrollo de Grupos de Trabajo y Plataformas dentro de su jurisdicción? ¿Por qué?
 - 6.4. ¿Existe un Monitoreo del desarrollo de Centros de Operaciones de Emergencia dentro de su jurisdicción? ¿Por qué?



Anexo N°5: Guía de Entrevista – Representantes de INDECI y COEN

1. Mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales
 - 1.1. ¿Cuáles son los principales cambios que la nueva ley SINAGERD genera en su interacción con los espacios de coordinación?
 - 1.2. ¿Considera que estos cambios han facilitado y generado fluidez en la coordinación, o se han entrampado procesos? ¿Por qué?
 - 1.3. ¿Considera que existen problemas implementación de la ley SINAGERD? ¿Cuáles?
 - 1.4. ¿Cuál es el estado de división de funciones entre INDECI y CENEPRED?
 - 1.5. ¿Se encuentran integrados con la planificación en los Centros de Operaciones de Emergencia Municipales? ¿INDECI ya ha elaborado la normativa necesaria para esta integración?
 - 1.6. ¿Cuál es el presupuesto aprobado para su institución? ¿Lo considera suficiente? ¿Por qué?
 - 1.7. ¿Qué Gobiernos Regionales o Locales son los que cuentan con una mayor priorización presupuestal para la preparación y respuesta ante emergencias? ¿Qué resultados ha generado dicha priorización?
 - 1.8. ¿Considera que su institución con personal capacitado y suficiente para sus funciones? ¿Por qué?
2. Planes de preparación y de contingencia
 - 2.1. ¿Su institución ha generado planes de preparación y contingencia de forma participativa? ¿En qué consiste?
 - 2.2. ¿Se han considerado los protocolos de acción de otras organizaciones humanitarias?
 - 2.3. ¿Existen limitaciones para la integración de los protocolos nacionales con los de otras organizaciones humanitarias? ¿Cuáles?
 - 2.4. ¿Su institución ha facilitado la preparación y ejecución de simulacros? ¿Por qué?
 - 2.5. ¿Su institución ha logrado generar mayor conciencia sobre la importancia de los simulacros en la población? ¿Por qué?
3. Reservas financieras y mecanismos de contingencia
 - 3.1. ¿Su institución cuenta con fondos y recursos de emergencia adecuados?
 - 3.2. ¿Cuál es el funcionamiento de los almacenes de emergencia? ¿Considera los recursos de los almacenes suficientes y adecuados? ¿Por qué?
 - 3.3. ¿Se cuentan con aporte de fondos y recursos externos (donaciones)? ¿En qué consisten?
4. Procedimientos para intercambiar información
 - 4.1. ¿Considera que su institución ha implementado sistemas de información pertinentes? ¿Por qué?
 - 4.2. ¿Qué problemas se siguen presentando en los procesos de evaluación de necesidades post-desastre?
 - 4.3. ¿Se tiene información adecuada que permita coordinar la cobertura de la respuesta?

- 4.4. ¿Qué medidas se han utilizado para evitar la duplicidad de funciones y los cuellos de botella?

5. COE Regionales y Locales
 - 5.1. ¿Cuáles son los requisitos y estándares mínimos que constituyen un COE Regional y Local eficiente?
 - 5.2. ¿Existe un monitoreo del desarrollo de los COER y COEL a nivel nacional? ¿Por qué?
 - 5.3. ¿Existe un monitoreo del desarrollo de los COEL a nivel de Lima Metropolitana? ¿Por qué?
 - 5.4. ¿Cuáles son los COER y COEL más eficientes dentro de Lima Metropolitana? ¿Por qué?



Anexo N° 6: Guía de Entrevista – Representantes de Mesas Temáticas

1. Organización

- 1.1. ¿Quiénes presiden la MT?
- 1.2. ¿Qué otros actores participan de MT?
- 1.3. ¿Existen barreras de entrada, requisitos para participar de la MT? ¿Cuáles?
- 1.4. ¿Cuál es la frecuencia de reuniones? ¿Cuál es la tasa de asistencia a reuniones?
- 1.5. ¿Se encuentra reconocida legalmente? ¿Lo considera necesario? ¿Por qué?

2. Marco Estratégico

- 2.1. ¿Cuáles son los objetivos de la MT? ¿Cuáles son los productos que se desean elaborar?
- 2.2. ¿Cuáles son los plazos establecidos para el cumplimiento de los objetivos y los productos esperados?
- 2.3. ¿Existen protocolos vigentes? ¿Cuáles? ¿En qué consisten?
- 2.4. ¿Existe un Plan Operativo oficial? ¿En qué consiste?
- 2.5. ¿Cuáles son las brechas que se desean cubrir? ¿Existe duplicidad de funciones con otros organismos?
- 2.6. ¿Cuáles son las estrategias utilizadas para cubrir estas brechas y duplicidad de funciones?
- 2.7. ¿Qué mecanismos de monitoreo existen para sus actividades? ¿Qué indicadores estándar se utilizan?

3. Operatividad

- 3.1. ¿En qué estado de desarrollo se encuentra la MT? (Diseño, implementación, ejecución)
- 3.2. ¿Existe coordinación interinstitucional con INDECI, Gobiernos Locales, Red Humanitaria Nacional, y otras MTs? ¿En qué consiste?
- 3.3. ¿Cuentan con recursos logísticos y de personal necesarios? ¿Por qué?
- 3.4. ¿Existe una línea de difusión de actividades? ¿Incluye acceso público a la información de estas actividades? ¿Existen documentos oficiales?
- 3.5. ¿Se ha participado en la asistencia a algún desastre? ¿Cuáles? ¿En qué consistió la participación? ¿Qué resultados se obtuvieron?

4. Fondos

- 4.1. ¿Cuáles son las necesidades financieras de la MT?
- 4.2. ¿Se maneja con un presupuesto autónomo? ¿Por qué?
- 4.3. ¿Se recaudan fondos? ¿Cómo?