

Informe Final Contrato CAT 014/2015

Recomendaciones de carácter estratégico a la plataforma organizativa existente para las actividades de prevención y atención frente a la ocurrencia del Fenómeno del Niño

Elaborado por Javier Abugattás
24 de noviembre de 2015

Indice

Introducción	3
Resumen cronológico	4
La importancia del conocimiento desde lo local como primer elemento	5
La importancia de la acción articulada	6
La información disponible y su uso	7
Otros elementos de nivel nacional. Algunas entidades	8
Orientaciones a noviembre - diciembre de 2015	9
Conclusiones	10
Recomendaciones iniciales a noviembre de 2015.....	11

Introducción

Este documento constituye el Informe Final de Contrato CAT 014/2015 entre GIZ y el consultor con el objetivo de realizar una breve evaluación y recomendaciones para la mejora de las actividades de prevención y atención frente a la ocurrencia de eventos climáticos extremos.

El Informe resalta la importancia del conocimiento del riesgo a nivel comunal y local para una adecuada reducción del riesgo y manejo de desastres. Ese conocimiento y capacidades locales requieren de acciones articuladas de todos los niveles de la sociedad y el Estado para atender adecuadamente los riesgos que se presentan en cada zona del país.

El uso de información se sintetiza resaltando el uso del SIGRID (Sistema de Información del Riesgo de Desastres) como herramienta integradora de información de todos los niveles.

La búsqueda continua de acuerdos para el análisis y la acción se exploró con entidades como el MEF para identificar necesidades y actividades prioritarias así como la importancia de la coordinación intersectorial e intergubernamental utilizando las capacidades de la PCM.

Se esbozan algunas orientaciones a noviembre de 2015 que se consideran útiles para promover mejoras en estos meses, con o sin la presencia de desastres,

Finalmente se resumen conclusiones y recomendaciones que parten de la necesidad del conocimiento de la realidad en cada zona de todos los distritos del país.

Resumen cronológico

- A) La vigencia de contrato CAT 014/2015 tuvo una ligera demora que no afectó el inicio de la recopilación de información disponible a fines de octubre.
- B) La información de experiencias previas en Cusco y Piura y otras relevante por GIZ se limitó a una referencia de un PIP en Piura. En los siguientes meses sería interesante recopilar experiencias anteriores de la Cooperación.
- C) Se estableció una coordinación del consultor con el conjunto de consultores y algunas personas relacionadas con el tema.
- D) De la revisión de información y los contactos con entidades y personas se identificaron de ideas preliminares acerca de la importancia de la operación local como base de un análisis rápido y para elaborar orientaciones en noviembre de 2015.
- E) El intercambio de información con consultores de otros temas se realizó con las limitaciones naturales de tiempo que se establecieron en este trabajo inicial.
- F) En la segunda semana se identificaron elementos principales para fortalecer las acciones regionales y nacionales ante desastres. Esto incluye la importancia del conocimiento local de la población y el territorio así como las capacidades de los tres niveles de gobierno y las organizaciones locales, distritales, provinciales, regionales y nacionales.
- Ese conocimiento debería ser reflejado en mapas locales y planes de contingencia probados en todos los niveles.
 - En lo estratégico se identificó la importancia de orientaciones nacionales que reiteren la necesidad del conocimiento de la realidad en cada comunidad y una actitud preventiva en todos los campos de la actividad humana. También la necesidad de señalar prioridades para la acción similares a las establecidas en el Marco de Sendai 2015-2030
- G) Hasta la tercera semana se exploraron sucintamente las plataformas de información que puedan aportar a los temas de prevención, preparación y acción ante desastres y daños. Se confirmó la utilidad de SIGRID para múltiples usos y su complemento con otros sistemas con información geográfica que pueden ayudar a contar con referencias del territorio.
- H) Hasta la tercera semana se realizaron breves reuniones con personas e instituciones de interés para el trabajo incluyendo consultores y funcionarios del MEF.
- I) Finalmente se elaboró el Informe Final que resume esta breve exploración de primeras propuestas para la acción ante desastres en Perú antes de un posible Fenómeno El Niño a fines de 2015 o inicios de 2016.

La importancia del conocimiento desde lo local como primer elemento

En la reunión previa al Contrato ya se discutió la importancia de recoger información desde lo local para reconocer la diversidad de condiciones e intercambiar información desde el nivel comunal y los niveles del Estado.

Se acordó la posibilidad de una visita a un distrito para ejercitar esta idea. En la práctica se concretó una visita de 3 días a Piura por una consultora que incluyó una visita al distrito de Montero en la provincia de Ayabaca; aunque no se cuenta aún con el Informe de viaje se incluirán en este informe elementos recogidos en las comunicaciones con la consultora para integrarlos a las propuestas.

El Gobierno Regional de Piura desde su área de Recursos Naturales ha entregado información acerca de Zonificación Económica y Ecológica a la municipalidad de Montero para integrarla al análisis previo y su uso junto con la información de riesgos que se está trabajando.

La consultora informó del retraso en la elaboración del mapa de riesgos y plan de contingencia que se esperaba para octubre. Este hecho parece repetirse en la mayoría de distritos. Otro hecho es que las provincias no cumplen una función de articular a los distritos y corta la cadena a los regional y nacional.

Aún sin tomar en cuenta la probabilidad de un desastre hay labores regulares que no se realizan. No hay mantenimiento ni reposición de activos importantes para la vida diaria de la gente lo que empeorará las condiciones si hay un evento adverso. Por ejemplo el mantenimiento regular de vías, puentes, drenes, causes y la infraestructura en general y la de saneamiento en particular no se realizan lo que empeora la situación de partida. Lo mismo ocurre con los equipos de comunicaciones de radio y parte de la red de estaciones meteorológicas e hidrológicas.

En la gestión de riesgos resulta importante la actualización de puntos críticos en todos los aspectos y la realización de trabajos de prevención. El nivel de atención está muy por debajo de lo necesario.

Finalmente para las situaciones de riesgo inminente o situaciones de desastres las solicitudes no llegan a ser atendidas oportunamente lo que causa desanimo en la reacción inmediata. Esto también frena las propuestas de recopilar información para aprender de los desastres que ocurren.

El conjunto de estos hechos debe pensarse en los efectos que tiene en la vida de las personas en las diversas comunidades de los distritos y no sólo en la capital. Este elemento hace más complejo y demandante el esfuerzo de atención adecuada a la prevención y atención tanto rutinaria como de desastres.

En la penúltima parte del Informe se mencionan herramientas y documentos disponibles para mejorar el conocimiento de la realidad local y utilizarlo para una mejor prevención de riesgos.

A nivel de Gobiernos Regionales se cuenta con una creciente capacidad en los COER (Centro de operación de emergencia regional) para integrar la información y las comunicaciones.

La importancia de la acción articulada

Un elemento articulador principal es el tomar en cuenta la vida de la población en sus comunidades, que es donde los hechos ocurren. Sin embargo ese elemento no parece estar presente en los actuales procesos de toma de decisiones para el desarrollo en general y para la gestión de riesgos de desastres en particular.

Lo ideal es que todos los agentes que intervienen o deben intervenir en la gestión de riesgos actúen guiados por el bienestar de toda la población en el territorio; esa acción permitiría la prevención y la acción para aspectos como los mencionados en lo local y también para asegurar las condiciones para prevención y reacción en condiciones de desastre.

Ya se mencionó el nivel insatisfactorio de la operación, mantenimiento y reposición rutinaria en condiciones normales lo que hará más difícil cualquier acción en condiciones adversas; además de la operación regular se requieren almacenes adelantados, campamentos de equipos y maquinarias, la operación segura de redes de comunicaciones e información (Telefonía satelital, sistemas de alerta temprana y otras)

La responsabilidad subsidiaria efectiva y ágil debe permitir que toda entidad se ponga al servicio preventivo de la población en especial cuando se observen déficit en la acción en el nivel comunal y distrital.

La información disponible y su uso

A) Información acerca de orientación estratégica.

Se seleccionó como información principal la del Marco de Sendai 2015-2030 en la que el conocimiento de la realidad ocupa el primer lugar. Siguiendo las prioridades para la acción encontramos la necesidad de fortalecer la gobernanza, las acciones para la reducción de riesgos y finalmente la preparación para responder y para "reconstruir para mejor".

B) Se confirma que hay información disponible de muchas fuentes nacionales e internacionales. Para fines de este trabajo se exploró un poco más el uso de la herramienta SIGRID de CENEPRED. Ya se está realizando capacitaciones para que responsables sectoriales en las regiones carguen información adicional que resulta muy útil en cada departamento del país.

Además CENEPRED está probando una aplicación para recoger información desde teléfonos móviles; la aplicación "SIGRID Collect" permite recolectar datos identificados por personas en cualquier lugar.

Hay diversa información sectorial, nacional e internacional que debe usarse crecientemente. Se están realizando pruebas en el caso de Piura que pueden servir de referencia.

C) Un aspecto para el futuro inmediato es la recopilación de datos, información y experiencias antes, durante y después de cualquier hecho de importancia. Se debe promover el registro de hechos de interés lo más pronto y lo más cerca posible del lugar donde ocurra el hecho.

Los mapas simplificados y herramientas como SIGRID Collect o mapas en Google Maps son formas de procesar los registros para que puedan usarse a distinto nivel.

D) En algunas regiones se está entregando información geográfica y de puntos de riesgo hasta nivel de comunidad o centro poblado para promover el reconocimiento de riesgos. INDECI está distribuyendo mapas impresos que facilitan la revisión local de riesgos y opciones.

También las dependencias de Recursos Naturales o equivalentes en los gobiernos regionales están distribuyendo información distrital que complementa la que tiene el Gobierno Local y ayuda a profundizar en el estudio de condiciones y actualización de mapas de riesgo y planes de contingencia.

Otros elementos de nivel nacional. Algunas entidades

- A) Las diversas áreas de la PCM como rector del SINAGRED pero también como coordinador de toda entidad pública y privada en el país pueden ser de gran ayuda para acordar los elementos de política pública que induzcan la mejora continua en capacidades para prevenir riesgos, lograr la adaptación al cambio climático y actuar antes situaciones de desastre.
- B) Las diversas áreas del MEF que tienen que ver con la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático. en el MEF áreas de varias direcciones generales intervienen y muestran la complejidad de los asuntos a enfrentar. En reuniones con personal del MEF se han identificado pautas y documentos de interés adicionales a los del SISTEMA y CENEPRED e INDECI.

La revisión de casos de PIPs que incluyan la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático es una ruta de análisis para generar nuevos conocimientos que deben relacionarse con los estudios como los EIA, EAE y los generales de zonificación y ordenamiento territorial.

- C) Dados los alcances de este informe no es posible un listado exhaustivo pero se puede mencionar que todo sector o entidad debería ser tomado en cuenta en estos esfuerzos de integración y mejora.

Orientaciones a noviembre - diciembre de 2015

A) Tomando como base las experiencias e información se pueden proponer elementos en el corto plazo que desde las políticas públicas orienten las acciones en diversos horizontes temporales

1. El objetivo reiterado debe ser la reducción de riesgos y daños para la población y los activos mediante una efectiva gestión de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático.
2. Para esto se debe promover un mejor conocimiento de la realidad local y general. Lo ideal es partir de que cada comunidad de cada distrito cuente actualice información acerca de su realidad.
3. Los datos actualizados de diversos aspectos de la realidad deben poder integrarse e incorporar un análisis de puntos críticos para la población,
4. Lo ideal es contar con mapas de riesgo, planes de contingencia probados, así como la realización de simulacros y simulación que permitan verificar las capacidades para reaccionar ante condiciones adversas.
5. Esto debe reflejar en actividades regulares tales como el registro mensual de datos acerca de variables importantes para la comunidad, identificación de puntos de riesgo, su tratamiento y la adaptación al cambio climático.

B) Recursos e implementación

Los planes de contingencia unidos a la actualización de los planes locales de desarrollo son herramientas fundamentales para promover las capacidades de prevención y reacción ante desastres

En el corto plazo resulta importante identificar actividades prioritarias e incorporarlas en los planes y presupuestos para el 2016 en todos los niveles de gobierno. Por ejemplo debe incluirse actividades para el registro y difusión de datos de identificación de riesgos; como se ha mencionado los gobiernos regionales, los COER e INDECI pueden distribuir mapas referenciales para que estos se actualicen a nivel distrital. De esas actualizaciones deben derivarse acciones que sean pertinentes en cada territorio.

Los objetivos, indicadores, metas y costos deben incluirse en estos planes actualizados.

Un mayor uso adecuado del Programa 068 Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres es un paso necesario.

Ha habido un aumento sustancial de los recursos de la Categoría Presupuestal 0068; pasó en 2015 de 596 millones a 1,765 millones de soles con un devengado de 768 millones a mediados de noviembre. El análisis por nivel de gobierno muestra una gran concentración en el Gobierno Nacional y grandes diferencias en el uso en gobiernos regionales y locales.

Conclusiones

- A) Es necesario fomentar y organizar el conocimiento de la realidad local a nivel de las comunidades de cada distrito del país para alcanzar una efectiva gestión de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático.

Ese conocimiento se debe expresar en herramientas simples y compartidas que permitan fortalecer capacidades de ciudadanos, organizaciones, funcionarios y autoridades en todos los niveles. Por ejemplo el uso de mapas locales y del SIGRID como herramienta integradora es un primer paso posible para compartir la información acerca de riesgos y tendencias.

- B) Esas mejoras de capacidades requieren un gran esfuerzo de acompañamiento y asistencia técnica pertinente principalmente a nivel de gobiernos distritales. En la práctica eso significa pensar en capacidades en más de 2000 puntos del país que después permitan mejorar condiciones en decenas de miles de comunidades que existen en los distritos de Perú.
- C) Frente a un desafío tan grande se requieren orientaciones y recursos de rango nacional que faciliten los procesos. Un primer conjunto de orientaciones como las mencionadas en el Informe pueden ser revisadas con PCM y MEF cuando menos como elementos de una política pública para mejorar la prevención.
- D) En noviembre de 2015 se pueden aprovechar las siguientes semanas para integrar los diversos trabajos realizados y promover orientaciones que faciliten la mejora del conocimiento local y la preparación ante desastres.

Recomendaciones iniciales a noviembre de 2015

A) Recomendación Estratégica y Sinérgica:

Recomendar a PCM y MEF junto con el SINAGRED reiterar orientaciones fundamentales para el mejor conocimiento de la realidad e incrementar las capacidades para una adecuada gestión de riesgos y adaptación al cambio climático en todo el país.

B) Recomendación Operativa:

Utilizar crecientemente el SIGRID para recoger e integrar la información desde las comunidades, distritos, provincias, departamentos y del país. En la práctica esto significa fomentar el uso del SIGRID y de la herramienta SIGRID Collect.

C) Recomendación Operativa y Sinérgica:

Ampliar la distribución de mapas distritales y comunales con información coordinada del Gobierno Regional, INDECI y el COER (usando SIGRID) para promover la actualización de los mapas de riesgo y de los planes de contingencia.

D) Recomendación Operativa y Sinérgica:

A nivel de los COER se recomienda actualizar los inventarios de activos y la prueba de estos. Los primeros pueden ser los equipos de comunicaciones (radios, teléfonos satelitales y otros) así como la transmisión de datos de estaciones que registran actividad. En la práctica significa realizar pruebas efectivas de comunicación desde el COER con distritos a utilizando equipos de cualquier entidad (Salud, PNP, agricultura, etc.) asumiendo que el servicio telefónico regular está interrumpido.

E) Recomendación Estratégica:

Revisar versiones actualizadas de planes operativos para el 2015-2016 en las actividades principales y asociarlos a la formulación o re-formulación presupuestal incluyendo el uso del Programa 0068 "Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres"

F) Recomendación Estratégica y Sinérgica:

Ejercitar una efectiva responsabilidad subsidiaria que entre flexiblemente en juego ante defectos en la prevención o acción en el nivel comunal, distrital o provincial. Aunque las primeras acciones y responsabilidades propuestas son al nivel local se requiere la activa participación de todos los niveles de gobierno. Esa participación debe tomar en cuenta los diversos aspectos del desarrollo sostenible y un aprendizaje continuo de la realidad y de la adecuación de las políticas públicas a esa diversidad.