

Cuatro medidas temporales y urgentes para mitigar y atender los efectos de un posible Fenómeno El Niño hacia el verano de 2024

Opinión APOYO Consultoría
Abril 2023



- Las fuertes lluvias han causado numerosas pérdidas y daños, generando preocupación sobre la preparación del país para enfrentar un posible Fenómeno El Niño hacia el verano de 2024.
- El CENEPRED tiene la tarea de liderar y coordinar la gestión de riesgos de desastres en el país. Sin embargo, la supervisión de la elaboración de planes y la ejecución de obras de prevención, en particular en los gobiernos subnacionales, ha sido deficiente.
- La Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) ha avanzado en soluciones integrales de prevención, pero muchas no estarán listas a tiempo. Por ello es clave identificar acciones inmediatas para mitigar y atender los posibles impactos de un nuevo FEN en el corto plazo.
- Desde APOYO Consultoría, proponemos cuatro medidas temporales y urgentes: (i) aprovechar los avances del acuerdo Gobierno a Gobierno (G2G) para hacer intervenciones tempranas y masivas de limpieza de ríos, drenes y drenajes, desfuegos y defensas ribereñas; (ii) poner en práctica simulacros de evacuación en zonas críticas, (iii) alquilar maquinaria y equipos de manera anticipada; y (iv) liberar zonas con alta probabilidad de inundación y crear espacios de albergue temporal.

Entre finales de febrero y principios de marzo, fuertes lluvias causadas por las altas temperaturas del mar y el ciclón Yaku provocaron inundaciones y huacos en varias regiones del norte y centro del Perú. Lamentablemente, estos eventos climáticos han causado 73 fallecidos, más de 30 000 damnificados y miles de viviendas inhabitables hasta inicios de abril. El ENFEN advierte que existe una alta probabilidad de que se mantengan las condiciones de un Niño Costero débil entre abril y julio, con lluvias superiores a lo normal durante abril y mayo. Si las temperaturas del mar continúan elevadas en los siguientes meses, podría generarse una alerta por el Fenómeno El Niño (FEN) hacia el verano de 2024. **Esta situación ha generado preocupación sobre la preparación del país para enfrentar un nuevo FEN.**

FALLECIDOS POR FUERTES LLUVIAS SUPERAN LA MITAD DE LOS REGISTRADOS DURANTE EL FEN COSTERO DEL 2017

		ENE - ABR 2023 ¹	FEN COSTERO DEL 2017
Personas	Fallecidas	73	143
	Damnificadas	30 571	231 874
	Afectadas	184 000	1 129 013
Viviendas	Colapsadas	4203	25 700
	Inhabitables	7463	23 280
	Afectadas	73 051	258 545

Información desde el 1 de enero hasta el 3 de abril del 2023
FUENTE: COEN, OPS



En el Perú, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) es responsable de la respuesta inmediata ante desastres naturales, mientras que la prevención y gestión de riesgos está a cargo de los tres niveles de gobierno, con liderazgo del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) en el Ejecutivo.

El CENEPRED tiene la tarea de liderar y coordinar la gestión de riesgos de desastres en el país. Entre sus funciones se encuentra la elaboración de normas e instrumentos técnicos, supervisar la implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) en temas de prevención y coordinar con otras entidades estatales para implementar medidas de gestión de riesgos.

Sin embargo, la supervisión de la elaboración de planes y la ejecución de obras de prevención, en particular en los gobiernos subnacionales, ha sido deficiente. El 89% de los gobiernos regionales y las municipalidades no tiene un Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (PPRD) aprobado y vigente, y desde el 2017, el promedio de ejecución de los proyectos de prevención y atención ha sido del 55%, casi ocho puntos porcentuales por debajo del de inversión pública. La falta de personal especializado y débil capacidad de gestión a nivel regional y local son algunos de los factores que explican esta situación. De hecho, cerca de la mitad de las municipalidades han reportado necesitar capacitación sobre la evaluación del riesgo de desastres y la elaboración de planes de prevención. Asimismo, cerca del 40% necesitó asistencia técnica sobre estos temas en los últimos años.

En paralelo, en el 2017, como resultado de los daños ocasionados por el FEN Costero, se creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) con el objetivo de llevar a cabo proyectos de reconstrucción de la infraestructura dañada y de prevención de gran envergadura en 19 ríos, 5 quebradas y 7 ciudades, donde se concentró más del 60% de los damnificados durante el 2017. Inicialmente, la ARCC se creó como una entidad financiadora

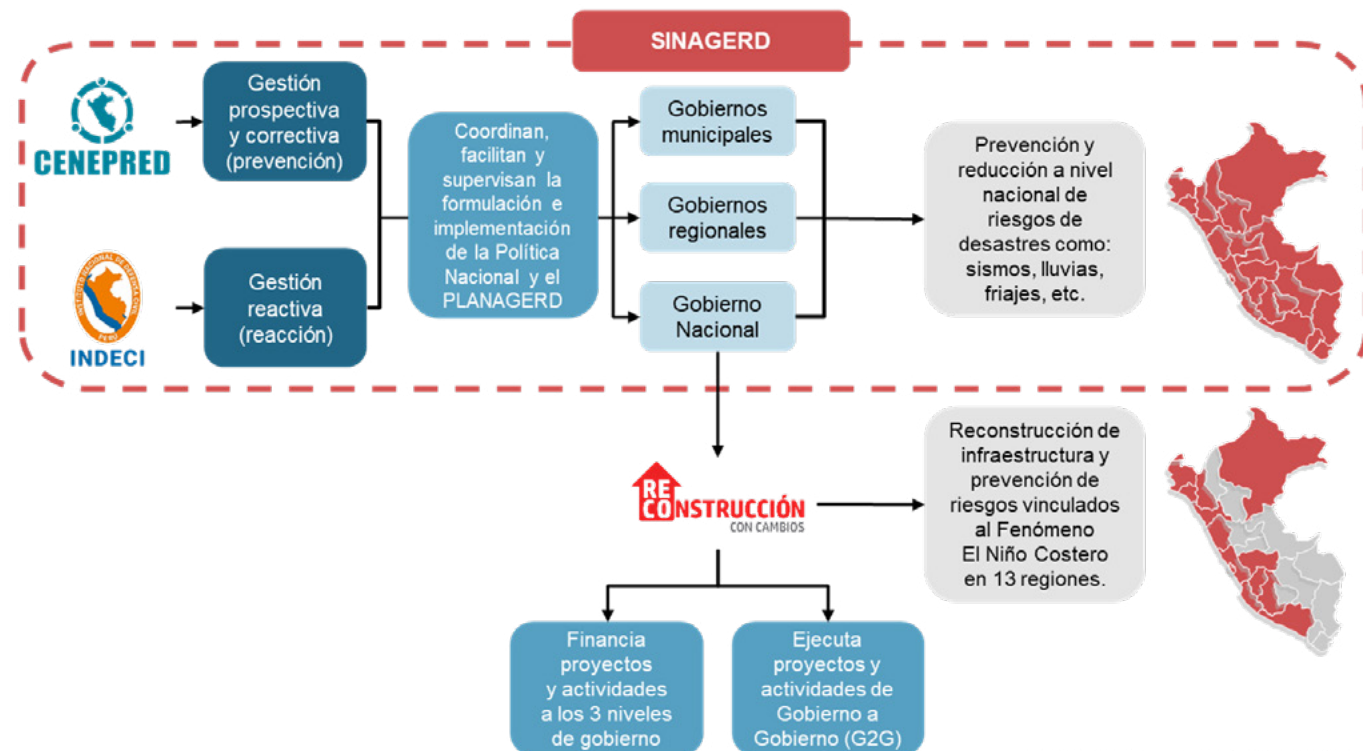
cuya función consistía en transferir recursos a los ministerios y gobiernos subnacionales. En el plan inicial se destinó el 75% del presupuesto a la reconstrucción y el resto a la prevención. Además, se estipuló que, para los proyectos de prevención, primero se debía estudiar qué tipo de obras se necesitaban en los ríos, quebradas y ciudades, y con eso definir el costo final para llevar a cabo la ejecución.



EL 89% DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LAS MUNICIPALIDADES NO TIENE UN PLAN DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (PPRD) APROBADO Y VIGENTE.

Sin embargo, los primeros avances en materia de soluciones definitivas de prevención comenzaron en junio de 2020 cuando se firmó un acuerdo Gobierno a Gobierno (G2G) con el Reino Unido, en el que se incorporaron los proyectos de soluciones integrales, y hacia finales de ese año se licitó el primero. Desde entonces, se han logrado importantes avances y para el 2022 ya se habían licitado más de S/5 500 millones en soluciones integrales de prevención. Sin embargo, la mayoría de estas obras no estarán listas para el verano de 2024 y es probable que las lluvias retrasen o destruyan lo avanzado hasta ese momento.

EN EL PERÚ LA GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES ESTÁ A CARGO DE LOS 3 NIVELES DE GOBIERNO



Elaboración: APOYO Consultoría
FUENTE: ARCC, INDECI, CENEPRED

Dado que la mayoría de las obras de soluciones integrales de la ARCC no estarán listas a tiempo, es clave identificar las acciones inmediatas que pueden ayudar a mitigar y atender los posibles impactos del Fenómeno El Niño que ocurrirían hacia el inicio del siguiente año. Desde APOYO Consultoría, proponemos cuatro medidas temporales y urgentes. En paralelo, es importante asegurar la continuidad de las soluciones integrales a cargo de la ARCC. Si bien estas toman más tiempo, son soluciones definitivas que, en el largo plazo, reducirán significativamente los daños ocasionados por los fenómenos climáticos.



1. Aprovechar los avances del acuerdo Gobierno a Gobierno (G2G) para hacer intervenciones tempranas y masivas de limpieza de ríos, drenes y drenajes, desfogues y defensas ribereñas

Estas intervenciones son temporales, se pueden ejecutar rápidamente y podrían estar listas para el verano de 2024 si se inician de inmediato. En aquellos ríos y quebradas en los que se están desarrollando soluciones integrales bajo el acuerdo G2G, los contratistas deberían encargarse de las intervenciones temporales, ya que cuentan con ventajas logísticas por estar en la zona, tienen los estudios avanzados de la misma y manejan esquemas ágiles de contratación. Esto ayudaría significativamente en la mitigación de daños, dado que la ARCC abarca los ríos y quebradas que ocasionaron más de la mitad de los daños

en el 2017. Además, estas mismas empresas deberían encargarse de realizar intervenciones temporales de mitigación en ríos y quebradas cercanas a sus zonas de intervención. Esto finalmente beneficiaría a distritos pequeños e impulsaría el empleo en estas zonas.

2. Poner en práctica simulacros de evacuación en zonas críticas

El principal objetivo es reducir las pérdidas de vidas humanas y el número de personas heridas. Sin embargo, hoy la población no está preparada para reaccionar adecuadamente en estos momentos de emergencia. Para ello, es clave identificar y señalar las rutas de evacuación en aquellas zonas más vulnerables y poner en práctica simulacros programados. Esto debe estar a cargo de los gobiernos locales en coordinación con INDECI.



1. Alquilar maquinaria y equipos de manera anticipada

Además del problema de prevención, muchas veces no tenemos manera de reaccionar rápidamente ante el desastre. Varios gobiernos regionales y locales carecen de la maquinaria y los equipos necesarios para atender emergencias de forma inmediata. Más aún, el proceso de alquiler puede tomar semanas y depende de la oferta local en ese momento, que muchas veces suele ser insuficiente. Para resolver el problema de provisión de maquinaria, cisternas y motobombas, se debería contar con un mecanismo especial para poder alquilar de manera anticipada estas máquinas específicas (por ejemplo, ajustando el mecanismo de contratación de emergencia). De esta manera, el Gobierno Nacional, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, se encargaría del proceso de alquiler con meses de anticipación, para el cual se realiza un pago mensual y la prestación del servicio en las regiones se gatilla al momento de la emergencia. Esta medida permitiría agilizar el abastecimiento de estos recursos y asegurar su disponibilidad, lo que resulta crucial para una respuesta rápida y eficiente ante una emergencia. Asimismo,

también resolvería problemas logísticos y de almacenamiento que suelen presentarse en los gobiernos subnacionales.

2. Liberar zonas con alta probabilidad de inundación y crear espacios de albergue temporal

Se debería proporcionar vivienda temporal (casas prefabricadas), cisternas de agua y baños, todo bajo una compra centralizada del gobierno central, con un mecanismo especial de contratación como el señalado en el punto anterior. Los terrenos del Estado deberían utilizarse para este propósito. Los criterios para seleccionar los terrenos y desarrollar estas zonas deberían incluir la cantidad de damnificados que vivieron en carpas en el 2017. Asimismo, deberían realizarse planes de reubicación temporal de familias con alta probabilidad de perder sus viviendas hacia los albergues temporales. Durante el Niño Costero del 2017 se obtuvo mucha información que sirve como punto de partida para definir las zonas de mayor riesgo y la cantidad de maquinaria, equipos y viviendas temporales que se necesita a nivel nacional.



Las soluciones anteriormente descritas son temporales y no solucionan los problemas de fondo, solo contribuyen a mitigar los efectos de las inundaciones en el corto plazo. Por lo tanto, para enfrentar los fenómenos naturales recurrentes en nuestro país y evitar la necesidad de reconstruir la infraestructura dañada cada cierto tiempo, así como los lamentables costos sociales asociados, es necesario contar con una solución integral que abarque varios sectores y fortalezca el sistema de gestión del riesgo de desastres, el cual hasta ahora no ha funcionado adecuadamente

Para lograr esto, es importante identificar medidas que puedan solucionar el problema a largo plazo, más allá de la infraestructura. Algunas de estas medidas incluyen la planificación urbana, la reubicación definitiva de la población, el manejo de residuos sólidos, la reforestación, la declaración de zonas intangibles, entre otras. Para implementar estas medidas de manera efectiva, se podría evaluar la posibilidad de contar con una unidad autónoma centralizada que tenga la capacidad de ejecutar medidas integrales de gestión del riesgo de desastres a nivel nacional,

respetando el principio de subsidiariedad. Este principio establece que los proyectos y actividades deben ser ejecutados por la autoridad que tenga la capacidad de resolver los problemas de manera eficiente. La experiencia nos ha demostrado que esta es la mejor forma de abordar este dilema, y la legislación actual permite que las funciones que no puedan ser ejecutadas de manera eficiente por los gobiernos locales y regionales se transfieran al Gobierno Nacional. Estas soluciones de largo plazo se abordarán con más detalle en una siguiente nota de opinión.