

Fortaleciendo la respuesta ante desastres en el Perú

Lecciones Aprendidas del
Fenómeno Niño Costero 2017



INDECI
DEFENSA CIVIL, tarea de todos



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



**Programa
Mundial de
Alimentos**



Save the Children

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

El **objetivo del estudio** de las Lecciones Aprendidas se orienta a revisar las actividades del manejo de las emergencias producidas por el Fenómeno El Niño Costero 2017, identificando y analizando los logros, las lecciones aprendidas, identificando las recomendaciones de mejora para el proceso de perfeccionamiento del SINAGERD.

Contenido

Prólogo

RESUMEN EJECUTIVO

I.- INTRODUCCION

II. CONTEXTO

El Niño Costero en un país altamente vulnerable a los desastres

III.- EL DESASTRE

¿Cuánto daño causó el Niño Costero del 2017?

¿Qué efectos tuvo el desastre?

¿Cuáles fueron los factores que mitigaron los daños y los que los agravaron?

IV.- LA RESPUESTA

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

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

¿Quiénes intervinieron?

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

V.- HALLAZGOS PRINCIPALES

Logros

Lecciones aprendidas

Recomendaciones

VI. CONCLUSIONES

Anexos

Cuáles son los principales daños:

Entre enero y abril del 2017, más de 1.7 millones de personas fueron damnificadas o afectadas.

23 regiones afectadas a nivel nacional, con mayor impacto en Piura, Lambayeque, La Libertad y Áncash.

- 879 distritos declarados en emergencia, ubicados en 109 provincias y 14 regiones
- 159 personas fallecidas, 18 desaparecidas y 467 heridos
- 283,152 personas damnificadas y 1'432,867 afectados
- 29,821 viviendas colapsadas y 25,361 inhabitables
- 937 establecimientos de salud afectados y 61 colapsados/inhabitables
- 3,222 locales escolares afectados
- 45,525 kilómetros de carreteras afectadas y destruidas
- 433 puentes destruidos
- 41,886 hectáreas de cultivos perdidas y 93,190 hectáreas afectadas
- Los daños a la infraestructura y viviendas tienen un valor estimado de USD 4,000 millones.



Cuáles son los principales efectos:

- **Más de 700 mil peruanos retornaron a una situación de pobreza.**
- **La desnutrición aguda se incrementó temporalmente al 3.5% en menores de 5 años (versus 1.7% previo a la emergencia).**
- **La educación fue seriamente comprometida por los daños causados en la infraestructura.**
- **El Producto Interno Bruto (PIB) se habría reducido en -1.2 puntos en el 2017.**



La preparación ante el Fenómeno El Niño desarrollada durante 2015 -2016 permitió reducir el nivel de peligrosidad de los ríos y contribuyó a que los gobiernos regionales y locales en el norte del Perú estuviesen más preparados.



El Niño Costero es un fenómeno nuevo y se presentó de manera imprevista y con un avance rápido.



Las emergencias se agravaron con peligros a la salud pública causados por enfermedades transmisibles como el Dengue y la Chikungunya.



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



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



La respuesta del estado ante emergencias está basada en las acciones que pueden desarrollar los gobiernos locales, regionales y sectores de Gobierno Central, que tienen capacidades bajas o muy bajas. [Cómo están las capacidades de preparación para la respuest...](#)



Las condiciones de accesibilidad vial a las zonas afectadas fueron colapsadas como consecuencia de las emergencias, lo que determinó una paralización del libre tránsito de personas y bienes.

Declaratorias de estado de emergencia:

- **Ica** (25 de enero), **Lima** (29 de enero), **Tumbes, Piura y Lambayeque** (4 de febrero) y **Áncash, Cajamarca y La Libertad** (11 de febrero).
- **Piura** declaran estado de emergencia nacional por desastre de gran magnitud (30 de marzo).
- **Ampliaciones de plazos** los estados de emergencia.

Decretos Supremos:

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

Partidas económicas destinadas a la respuesta

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



UNA SOLA FUERZA, UN ESTADO EN ACCIÓN



Gobierno Nacional:

- **Rescate y evacuación:** se rescataron 9,000 personas y se evacuaron 34,000.
- **Ayuda humanitaria:** Traslado de más de 6,500 toneladas.
- **Motobombas e hidrojets:** 284 motobombas y 18 hidrojets operando todos los días.
- **Albergues:** 157 instalados con estándares mínimos de atención.
- **Salud:** 03 hospitales de campaña, 360 consultorios de campaña, 17 puestos médicos de avanzada y 200 profesionales de salud
- **Fumigaciones:** 680,000 en viviendas.
- **Educación:** asignación de 492 aulas prefabricadas y entrega de 3,700 kits escolares.
- **Agua:** Abastecimiento de agua para 350,000 personas con 109 camiones cisterna y la reparación de sistemas de agua y alcantarillado.
- **Vías:** Desbloqueo y habilitación de principales vías e instalación de 11 puentes modulares en la red vial nacional.



**UNA SOLA
FUERZA,
UN ESTADO
EN ACCIÓN**



Sector privado:

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

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



Colaboración Internacional

- **Las Naciones Unidas**, a través de Fondo de Respuesta ante Emergencias CERF, financió los proyectos de respuesta de algunas agencias con presencia en el país, por alrededor de USD 5.17 millones.
- **La Red Humanitaria:** intervención coordinada de 38 organizaciones humanitarias, asistió a 900,000 personas afectadas en 9 regiones y en Lima Metropolitana, por US\$ 26 millones en total.
- **26 países solidarios con ayuda humanitaria:** ayuda alimentaria, equipamiento para albergues, agua, aportes económicos y mediante préstamos de aeronaves (aviones y helicópteros).
- El Banco de Desarrollo de América Latina, el Comité Olímpico Internacional, el Organismo Internacional de Energía Atómica, la Santa Sede y la Unión Europea, también se hicieron presente con sus contribuciones.

1.- El SINAGERD implementó el proceso de respuesta ante emergencias, aunque de manera diferente en cuanto a la articulación, coordinación y los roles y funciones de los actores según el nivel del gobierno.

2.- El Gobierno Central tuvo la capacidad financiera para afrontar la respuesta a la emergencia por el Fenómeno El Niño Costero.

3.- La coordinación, toma de decisiones y manejo operativo en el periodo más álgido de la emergencia tuvo su centro neurálgico en el COEN MINDEF.

4.- El INDECI se constituyó en el principal referente técnico de la operación de respuesta ante las emergencias.



5.- Los gobiernos regionales establecieron los COER y efectivizaron la coordinación en el territorio.

6.- La sociedad civil y el Estado, organizados a través de la Red Humanitaria Nacional - RHN, activaron su protocolo humanitario.

7.- El Gobierno y el sector privado se articularon para movilizar importantes volúmenes de donaciones.



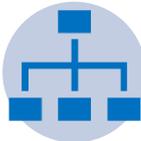


Lección 1: El crecimiento urbano por la instalación de asentamientos humanos, que no responde a una planificación adecuada y consideración a los riesgos existentes, ha incrementado aceleradamente la vulnerabilidad.



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

[Qué recomendaciones nos dejaron los desastres de los últi...](#)



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



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



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



Lección 6: Se demanda fortalecer los sistemas de información y manejo de comunicación de emergencia para facilitar el flujo de datos y la toma de decisiones. El análisis de la información de afectación y su interpretación, al igual que la integración de los sistemas de comunicación e información a nivel nacional, permitirán tomar mejores decisiones y comunicar mejor a la población.



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



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



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



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

Recomendación 1: Generar mayor conciencia en la población sobre la peligrosidad de las diferentes áreas para que tomen previsiones a fin de reducir su vulnerabilidad.

- ⑩ Determinar zonas de peligro, Difundir información uso en desarrollo urbano, Implementar sanciones de incumplimiento,
- ⑩ Mejora de sistemas de alerta temprana,
- ⑩ Cultura de la gestión de riesgo de desastres mediante educación a la población.

Recomendación 2: Fortalecer el SINAGERD mediante una evaluación de la política y las capacidades del Estado, las recomendaciones de los últimos desastres y los desafíos de nuevos peligros con posibilidad de un desastre de gran magnitud.

- ⑩ Evaluar la política, las capacidades del Estado, las recomendaciones de los últimos desastres y nuevos peligros,
- ⑩ Definir metas estratégicas en gestión de riesgo de desastres, especialmente respuesta desastre de gran magnitud.
- ⑩ Formular y aprobar un plan de operaciones ante desastres de gran magnitud (Nivel V).
- ⑩ Revisar la actual configuración del SINAGERD redefiniendo la rectoría, liderazgo, estructura, competencias.
- ⑩ Adaptar roles del MINDEF y el MIDIS, mandato para primera respuesta.

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

- ⑩ Planificación de contingencia en base a riesgos mayores y umbrales de acción para cada nivel de gobierno,
- ⑩ Implementar de Centros de Operaciones de Emergencias a nivel subnacional,
- ⑩ Fortalecer las capacidades de los Grupos de Trabajo GRD y Plataformas de Defensa Civil,
- ⑩ Profesionalizar los puestos clave de GRD y Protocolos para funcionarios clave en respuesta ante emergencia,
- ⑩ Aprobar e implementar la normativa para la intervención de la Red Humanitaria,

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

- ⑩ Definir medidas anticipadas de carácter económico financiero basado en pronósticos, en preparación de GL y GR.
- ⑩ Protocolizar habilitación de recursos financieros a GL y GR para primera respuesta, proteger la vida y medios de vida.

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

- ⑩ Reforzar sistemas de comunicaciones de emergencias que ayuden a mantener la conectividad.
- ⑩ Sistemas de análisis e interpretación de información.
- ⑩ Desarrollar estrategias de comunicaciones de crisis.
- ⑩ Informar procedimientos de preparación y respuesta a la población, autoridades y operadores de la emergencia.

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

- ⑩ Revisión del modelo de EDAN adaptándolo a la realidad de las capacidades y fases de las emergencias
- ⑩ Establecer sistemas de registro unificado de damnificados y afectados, usando tecnología móvil.
- ⑩ Identificar las necesidades de grupos vulnerables de los damnificados según normas internacionales humanitarias y los derechos de asistencia humanitaria para definir la respuesta.

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

- ⑩ Estandarizar la información relacionada a las necesidades y stocks,
- ⑩ Implementar mecanismos unificados entre entes de control para facilitar la operación de respuesta inmediata,
- ⑩ Introducir esquemas de atención con requerimiento mínimos y requerimientos de grupos vulnerables,
- ⑩ Implementar sistemas integrados de seguimiento a la atención de los damnificados.

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

- ⑩ Desarrollar normativas que regulen la participación de la sociedad y el sector privado para facilitar el manejo de la cadena de suministros humanitarios,
- ⑩ Promover las donaciones en efectivo, estandarización de bienes considerados de ayuda humanitaria, plazos de vencimiento y presentaciones.

Recomendación 9: Incorporar las mejores prácticas internacionales en la respuesta a desastres a través de mecanismos innovadores utilizando los programas sociales existentes en el país.

- ⑩ Diseñar y establecer un sistema de protección social reactivo ante emergencias
- ⑩ Acción de programas sociales, de apoyo a la producción, de vivienda, agua y saneamiento en los procesos de GRD.
[Protección Social Reactiva ante Emergencias en Perú](#)
Implementar nuevos esquema de asistencia humanitaria
- ⑩ Transferencias en efectivo a través de bonos humanitarios cuando condiciones financieras y de mercado lo permitan.

• **El Perú registra tendencia de incremento en el número de emergencias.** Entre 2003 y 2015, más de 56 mil emergencias afectaron a 12 millones de habitantes.

• **El riesgo a estos peligros se ve exacerbado por el cambio climático y los procesos de alta variabilidad climática,** derivan en nuevos tipos de peligros como El Fenómeno El Niño Costero 2017.

• **Las condiciones socio económicas de la población incrementan su vulnerabilidad frente a los desastres naturales.** Al 2016, se estimó que 18.6 millones de personas y se espera que alcance a 21.9 millones al 2021.

• **Se requiere una fuerte inversión en gestión de riesgos de desastres** para evitar que los crecientes peligros naturales afecten de manera cada vez mayor la vida y los medios de vida de las personas, especialmente de los más vulnerables.

La respuesta al Fenómeno del Niño Costero, permiten identificar ciertas oportunidades a ser exploradas en el Perú para seguir trabajando sobre la eficiencia y la eficacia de los sistemas de respuesta a desastres.

Nuevas tecnologías y plataformas para fortalecer la gestión de la información.

Sistemas de protección social para diseñar sistemas más reactivos a emergencias.

• **Garantizar que los derechos y las necesidades de la población damnificada sean atendidos y que los más vulnerables, quienes son los más afectados en una emergencia, no se queden atrás.**

Resulta preocupante que en sucesivas emergencias se repitan las mismas recomendaciones, poniendo en cuestión la habilidad del país de aprender de sus propias lecciones y experiencias.

Lo ocurrido durante el 2017, presenta entonces una oportunidad estratégica para hacer reformas estructurales al SINAGERD que fortalezcan sustantivamente el desarrollo económico y social.