

## La Gestión Integrada de la Reducción de Riesgos de Desastres en Perú

Liliana Miranda Sara<sup>1</sup>

Foro Ciudades para la Vida  
Doctorante Universidad de Amsterdam

**SUMARIO:** 1. Contexto nacional y la pobreza, 2. Contexto Político e institucional de la GRRD y Presupuesto Municipal, 3. Principales políticas, planes y regulaciones de GRRD, 4. La evolución de la gestión del riesgo atribuido a escenarios del cambio climático y 5. Conclusiones

### RESUMEN

La gestión de la reducción del riesgo de desastres, articulada a la adaptación ante los riesgos atribuidos al cambio climático y estos a su vez con la reducción de los riesgos cotidianos o crónicos, es el reto estratégico para lograr una gobernanza para la reducción del riesgo de desastres que contribuya al desarrollo sostenible. Esto es crucial para los hacedores de política en Perú. Esto favorece el aprovechar los co-beneficios, acciones para reducir riesgos climáticos y adaptarse reducen también otros riesgos. Por ejemplo, mejores sistemas de drenaje para proteger la salud también reducen los riesgos de inundaciones y aniegos, y un sistema de salud adecuado contempla preparativos para desastres, y respuestas a éstos.

Ese es el camino del Perú para seguir adecuando su normativa e institucionalidad a los acuerdos y compromisos internacionales suscritos como el Acuerdo de París<sup>2</sup>, el Marco de Sendai<sup>3</sup> para la reducción de riesgos de desastres, el Mecanismo Internacional de Pérdidas y Daños de Varsovia<sup>4</sup>, la Nueva Agenda Urbana<sup>5</sup> y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030<sup>6</sup>, un camino que en realidad sigue en curso.

**PALABRAS CLAVE:** Riesgos de Desastre, Cambio climático, Pobreza

### 1. Contexto nacional y la pobreza

---

<sup>1</sup> Arquitecta, Urbanista, Ambientalista y Planificadora, Doctora de la Universidad de Amsterdam, Directora Ejecutiva del Foro Ciudades para la Vida, autora líder del 6to Informe de Evaluación del IPCC, Coordinadora Nacional del Pacto Global de Alcaldes por el Clima la Energía y docente de varias Maestrías [lmiranda@ciudad.org.pe](mailto:lmiranda@ciudad.org.pe), [www.ciudad.org.pe](http://www.ciudad.org.pe).

<sup>2</sup>[https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es), visitado 25.01.2017  
<http://newsroom.unfccc.int/es/acuerdo-de-paris/el-acuerdo-de-paris-entra-en-vigor-tiempo-de-celebracion-y-de-realismo/>, [https://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo\\_de\\_Par%C3%ADs\\_\(2015\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo_de_Par%C3%ADs_(2015))

<sup>3</sup> Visitado el 03.05.2017. <http://www.cenepred.gob.pe/web/notas-de-prensa/marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-2015-2030/>

<sup>4</sup> <http://170.0.177.4/phocadownload/planes-estrategias/cambio-climatico/Decision-CP-19-Mecanismo-perdidas-danos.pdf> Visitado visitado 19.04.2018

<sup>5</sup> <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> visitado el 19.04.2018

<sup>6</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S) visitada el 18.07.2016

En América Latina, el tratamiento de los desastres en los 60 se inicia con un enfoque reactivo ante los grandes eventos, de respuesta a la emergencia y de atención a las víctimas. Actuación generalmente asociada a las fuerzas armadas y desde el gobierno nacional. En los 70, particularmente luego del terremoto de Ancash<sup>7</sup> se inicia poco a poco la conexión con la prevención y gestión del riesgo. Las entidades subnacionales muy lentamente son incorporadas en la respuesta, pero generalmente las poblaciones luego de la emergencia eran dejadas a su suerte con las tareas de reconstrucción. La influencia de la experiencia japonesa de tratamiento de los grandes desastres por separado (terremotos, tsunamis, entre otros) era predominante (Kuroiwa, 2012).

En los 80, la contribución de La Red (Maskrey, 1993) con expertos peruanos, colombianos e ingleses gira la atención hacia la conexión de la gestión del riesgo con los procesos de desarrollo intentando corregir y actuar proactivamente antes de que se genere el desastre afirmando que los fenómenos son naturales, pero que el desastre es socialmente construido y aún peor, reconstruido. También se insiste en la necesidad de tratar en forma simultánea diversos fenómenos naturales que interactúan y hasta se potencian en una misma localidad y considerar en las evaluaciones de riesgo estas sinergias entre ellos, a la vez que incluyendo el rol decisivo de los gobiernos subnacionales y las comunidades locales en la prevención, corrección y actuación proactiva frente a todos ellos, incluyendo los riesgos cotidianos o crónicos frecuentemente invisibilizados. El concepto central cambia progresivamente hacia la idea de que los desastres no son naturales sino socio - naturales y con una clara conexión con los enfoques de desarrollo.

El Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) recogía, asumía y desarrolló estas ideas centrales y se asumía la gestión dinámica de los riesgos tanto de los eventos de gran impacto como de los cotidianos y repetitivos (eg. accidentes, pequeños incendios, inundaciones) que deben ser visibilizados y que suelen representar pérdidas económicas sistemáticas todas juntas, incluso mayores a los de un gran evento como un terremoto.

Posteriormente, en el Marco de Acción de Sendai<sup>8</sup> (2015 – 2030) ahora vigente, se fomenta la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas de vidas y medios de subsistencia, salud y bienes económicos (físicos, sociales, culturales y ambientales) de las personas, las empresas, las comunidades y los países. El Marco de Sendai reconoce que en el Estado recae la función principal de reducir el riesgo de desastres, pero es una responsabilidad que debe compartirse con otros actores, tales como los gobiernos locales, el sector privado y otros grupos interesados.

Las prioridades del Marco de Sendai son: 1) Comprender el riesgo de desastres, Prioridad, 2) Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo, 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres y 4) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación y la reconstrucción.

---

<sup>7</sup> Las muertes se calcularon en 70,000 y unos 20,000 desaparecidos, aunque algunas fuentes elevan las víctimas a un número mucho mayor. Los heridos hospitalizados se contabilizaron en 143.331, si bien en lugares como Recuay, Aija, Casma, Huarney, Carhuaz y Chimbote la destrucción de edificios osciló entre 80% y 90%. Se calculó el número de afectados en 3.000.000

<sup>8</sup> <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de> visitado 11.01.2021

Según Carolina Trivelli<sup>9</sup>, en el último informe del INEI a diciembre 2020<sup>10</sup> se indica que hasta febrero del 2020, el 20,5% de la población, es decir más de 6,4 millones de peruanos, se encontraba en situación de pobreza monetaria; 10 meses después debido a la COVID-19 esa cifra aumentó a 34%, con más de 11,2 millones de peruanos afectados económicamente debido a la pandemia. Cifra que subiría aún más si se midiera por su limitado acceso a los servicios (pobreza multifuncional). De los cuales, en la población urbana representaban el 25%, es decir, en términos cuantitativos, la mayoría de los pobres peruanos, son y siguen siendo urbanos<sup>11</sup>.

El Perú, como otros países latinoamericanos, muestra un acelerado ritmo de urbanización. Se estima que cerca del 80% de la población vive en ciudades<sup>12</sup> y durante las próximas décadas, 9 de cada 10 peruanos vivirían en ellas<sup>13</sup>, pero los gobiernos no han tenido la capacidad de proveer de los necesarios servicios, ni infraestructura, ni empleo a una población migrante, pobre y desarraigada que solo en las últimas décadas empieza a construir su nueva identidad como población mayoritariamente urbana.

Es un hecho que los pobres (urbanos, rurales o indígenas) están más expuestos a las manifestaciones más frecuentes de los desastres como insuficiencia de infraestructura y servicios urbanos, contaminación del agua, alimentos, por humos y ruidos, depredación de recursos naturales y áreas verdes, y sus viviendas suelen estar localizadas en áreas de mayor grado de vulnerabilidad ante desastres, sufriendo directamente la ausencia de sistemas de gestión y planificación adecuados. Los efectos en su calidad de vida son evidentes puesto que afectan su salud, su productividad y su capacidad económica.

Pobreza + Vulnerabilidad = Desastre = Más pobreza

Pobreza y vulnerabilidad generalmente coinciden en el territorio, por tanto, reducir la pobreza implica reducir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad para reducir riesgos. Esto significa que, ante los desastres, la pobreza aumenta, pero también el resto del territorio podría estar en riesgo. Al mismo tiempo, la desigualdad sigue siendo uno de los mayores retos. Las vulnerabilidades climáticas y pobreza coinciden, el 90% de población peruana vive en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas, y como trabajan en agricultura, pesca y otras labores afectadas directamente por el clima, sus ingresos y sustento diario se ven reducidos y pierden sus bienes, los ahorros de toda una vida, ante un desastre climático.

---

<sup>9</sup> <https://caretas.pe/nacional/covid-19-pobreza-en-el-peru-aumento-en-5-millones-de-ciudadanos/amp/> visitado 15.01.2021

<sup>10</sup> <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/estimacion-de-la-vulnerabilidad-economica-a-la-pobreza-monetaria.pdf> visitado 15.01.2021

<sup>11</sup> La pobreza no se puede definir por igual para todos los países y regiones. Debe ser enmarcada en el contexto histórico, sociocultural y económico. Se necesita ubicarla geográficamente en su contexto político, y fundamentalmente, en relación con los niveles de riqueza de los grupos sociales. Además, cuando se aplican los mismos métodos de medición de pobreza tanto a zonas urbanas como rurales, generalmente se subvalúa la real situación de la pobreza urbana, por cuanto la problemática en cada zona es diferente y las opciones de solución son también disímiles. Esto aún falta probar con estudios más precisos y exhaustivos.

<sup>12</sup> Las ciudades son tanto generadoras de emisiones como “víctimas” del Cambio Climático (Ban Ki Mon, 2014)

<sup>13</sup> De acuerdo con el Censo 2007 (INEI), la población censada en los centros poblados urbanos del país fue de 20 millones 810 mil 288 habitantes (75,9%), mientras que la población empadronada en los centros poblados rurales fue de 6 millones 601 mil 869 personas (24,1%).

Los instrumentos de gestión del riesgo, sea de riesgo de desastre<sup>14</sup>, riesgo climático<sup>15</sup> o riesgo cotidiano<sup>16</sup> que el Perú viene desarrollando, requieren atender las causas, los factores de base o subyacentes a la situación de riesgo en que viven las poblaciones más vulnerables, generalmente pobres, tomar en cuenta que las causas que los que generan es clave para su real prevención, causas que son parte de procesos acumulativos de construcción social del riesgo. De esa forma se podrían proponer acciones para reducir los impactos, se tendría que priorizar las estrategias e instrumentos proactivos, de anticipación a los escenarios climáticos y no solo los reactivos. El integrar la gestión del riesgo cotidiano, el riesgo climático y el riesgo de desastre en un solo sistema integrado de gestión de riesgos permitiría articular las políticas de inclusión social para reducir la pobreza, con enfoque de prevención de desastres, socio ambiental y climático, con un enfoque de desarrollo sostenible y contribuir a evitar que las inversiones públicas o privadas, incrementen o generen nuevas y más graves condiciones de riesgo.

## **2. Contexto Político e Institucional de la GRRD**

El Perú un país con gran exposición a peligros naturales, el Gobierno ha venido adoptando medidas orientadas a reducir la vulnerabilidad ante tales peligros a través de una serie de iniciativas que involucran entidades de los tres niveles de gobierno nacional, regional y local (provincial y distrital), pero el país está territorialmente fragmentado y sectorializado<sup>17</sup>.

Es evidente el tránsito y evolución del tema de la emergencia y los enfoques de lo que se entiende como riesgos. En el Perú la iniciativa del Estado de enfrentar institucionalmente el riesgo de desastres tiene casi 50 años, la creación del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI, 1972) fue un hito. Este sistema se concibió como parte integrante de la Defensa Nacional y centró su atención principalmente en los riesgos de gran escala, dónde el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) era el ente rector y que actuaba principalmente en el asesoramiento, apoyo y organización de autoridades locales y regionales, pero aun privilegiando su actuación en la respuesta ante la emergencia por los desastres. Así se inicia la aplicación del concepto "todos somos defensa civil".

Ante las dificultades mostradas por el sistema luego de atenciones fallidas a una serie de eventos, como los terremotos de Arequipa, Moquegua y en particular el de Pisco de 2007 la Contraloría General de la República emitió un informe en que recomendó una revisión y corrección al marco legal anterior. Gracias a este informe, se modificó la Política de Estado y se aprobó la Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre (Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, 2011); en él se incorpora el tema de "gestión del riesgo".

Este nuevo enfoque de reducción de riesgo de desastre asumido por el SINAGERD implica la creación posterior del Centro Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, CENEPRED (prevención y corrección), función que antes se encontraba en el INDECI (atención a la emergencia) y encarga al CEPLAN, sectores y gobiernos regionales y locales la acción proactiva de gestión del riesgo que debe estar imbuida en sus planes de desarrollo y

---

<sup>14</sup> Entendidos como los riesgos de desastres estructurales (ej. Terremotos, tsunamis, avalanchas, erupciones volcánicas, inundaciones)

<sup>15</sup> Riesgos asociados a los impactos de los escenarios de cambio climático (ej. lluvia intensa, sequía, incendios forestales, olas de temperatura, subida del nivel del mar, epidemias, entre otros)

<sup>16</sup> También conocido como riesgo crónico, diversos riesgos ambientales y desastres episódicos, repetitivos y, a menudo no registrados en pequeña escala se acumulan en determinadas localidades, generalmente las más pobres, a través de procesos que a menudo son invisibles e ignorados (ej. Incendios urbanos, caídas, pequeños derrumbes, caídas de rocas, entre otros).

<sup>17</sup> Con divisiones rígidas en el sector y/o ministeriales entre las instituciones.

presupuestos de inversión. En este marco se constituyen las Plataformas de Defensa Civil y los Grupos de Trabajo para la Gestión de Riesgo de Desastres en cada entidad gubernamental y Municipalidad Provincial y Distrital.

### **3. Principales políticas, planes y regulaciones de GRRD**

Existen significativos avances en la normatividad de riesgos de desastres, se cuenta con una Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, aprobada en la Trigésima Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional, creada con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción. Esta política ha sido declarada vinculante por DS 111-2012-PCM.

La Ley del SINAGERD y el Plan Nacional de Gestión de riesgos de desastres<sup>18</sup> (PLANAGERD) 2014-2021 están orientados hacia los procesos de la Gestión de la Reducción del Riesgo de Desastres (GRRD), que considera los tres niveles de implementación (nacional, subnacional – regional - y local), la vulnerabilidad poblacional, la inversión pública y asignación presupuestal a través de 6 objetivos estratégicos, cada uno con sus respectivos subobjetivos e indicadores.

En términos institucionales la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD), el que estructura la actuación de los diferentes niveles de gobierno en la Gestión de Riesgo de Desastres, con la finalidad de articular las acciones del SINAGERD y todas los niveles de gobierno para prevenir, identificar y reducir los riesgos asociados a peligros, minimizar sus efectos, mediante lineamientos de gestión, y quien estratégicamente en un primer momento crea la Secretaría de Gestión de Riesgo de Desastres, la cual desafortunadamente contó con una existencia corta. Recuperando el Ministerio de Defensa un rol más preponderante al recibir tanto el INDECI como el CENEPRED como entidades adscritas. La GRRD involucra la gestión reactiva (responder a la atención de desastres), correctiva (reducir riesgos existentes) y prospectiva (anticiparse y prevenir riesgos futuros). La primera se encuentra a cargo del INDECI, las dos últimas a cargo del CENEPRED. El INDECI y el CENEPRED vienen generando una serie de instrumentos de la gestión de la reducción del riesgo<sup>19</sup> que vienen siendo aplicados por las entidades gubernamentales a nivel nacional.

Para optimizar la coordinación y seguimiento de la implementación de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres (2012) se aprobó el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) y se vienen desarrollando Planes de Gestión de Riesgo de Desastres por los Gobiernos Regionales y Locales (provinciales y distritales), los cuales se encuentran en el SIGRID<sup>20</sup>, del CENEPRED, de libre disposición. Igualmente, esta plataforma geoespacial es desconcentrada e interoperable. Su diseño es intuitivo, para facilitar su uso masivo, de fácil acceso vía Web desde cualquier parte del mundo, brinda información especializada y a escala de ingeniería, con tecnología de última generación (Arc GIS Server Enterprise).

---

<sup>18</sup> <http://cenepred.gob.pe/web/planes/> visitado 11.01.2021

<sup>19</sup> Solo INDECI ha generado cerca de 30 documentos entre lineamientos, guías técnicas, protocolos, directivas entre otros para que los gobiernos subnacionales implementen los procesos de la gestión reactiva.

<sup>20</sup> El SIGRID es una plataforma geoespacial de libre acceso para consultar, compartir, analizar y monitorear la información relacionada a los peligros, vulnerabilidades y riesgos originados por fenómenos naturales, así como información territorial facilitada por entidades técnico-científicas y públicas a la gestión de riesgos de desastres. <https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/documento/7679> visitado 11.01.2021

El INDECI por su parte lleva un Registro de Emergencias y Peligros información que se encuentra en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD)<sup>21</sup>. Igualmente se cuenta con plataforma del SIRAD (Sistema de Información sobre Recursos para Atención de Desastres).

Para el tratamiento específico del FEN el Perú cuenta con el Comité Multisectorial encargado del Estudio Nacional del Fenómeno del Niño (ENFEN)<sup>22</sup> fue constituido a través de la Resolución Ministerial N°120-77-PM/ONAJ de fecha 7 de junio 1977 (si, hace casi 44 años), en virtud de la creación del programa “Estudio Regional del Fenómeno El Niño (ERFEN), configurado en 1974, iniciando actividades en 1976 por la Comisión Permanente del Pacífico Sur<sup>23</sup> (CPPS), y cuyos países miembros son Colombia, Ecuador, Perú y Chile. Posteriormente, se han dictado otras normas, tales como la R.S N° 053-97-PE, de fecha 12 de setiembre de 1997, que recompone el Comité Multisectorial encargado del Estudio Nacional del Fenómeno el Niño, y con, R.M N° 761-97-PE, de fecha 26 noviembre de 1997, se aprueba el Reglamento Interno del Comité (ENFEN), modificado por Decreto Supremo N° 007-2017-PRODUCE (también modifica la Resolución Ministerial N° 120-77-PM/ONAJ y la Resolución Suprema N° 053-97-PE), otorgándose un plazo para emitir su nuevo reglamento.

Según este nuevo reglamento, el ENFEN está integrado por el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), quién lo preside, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), la Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina de Guerra del Perú (DHN), el Instituto Geofísico del Perú (IGP), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED). El ENFEN ha constituido un Grupo de Trabajo Científico-Técnico con dos expertos de cada institución. En sus objetivos está el “estudio y análisis del Fenómeno “El Niño”, para comprenderlo mejor, poder predecirlo y determinando sus probables consecuencias para que sean advertidos los sectores y se tomen las acciones convenientes”. Pero que realmente no realiza investigación, ni predicción acertada aún. El clima sigue cambiando y el Perú no recibió ninguna alerta con la debida anticipación del Niño Costero del 2017 ni de las emergencias del 2019. Algo aún pendiente de resolverse.

Por otro lado, los Ministerios de Agricultura (MINAG) a través de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Ministerio de Salud, a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), el Ministerio del Ambiente (MINAM) a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental (DGOTA), la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación y el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología<sup>24</sup> (SENAMHI) y el Instituto Geofísico del Perú<sup>25</sup> (IGP), así como el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a través de la Dirección General de Urbanismo cumplen diferentes funciones de prevención y reducción de desastres.

---

<sup>21</sup> <http://sinpad2.indeci.gob.pe/sinpad2/faces/private/default.xhtml> visitado 11.01.2021

<sup>22</sup> <http://enfen.gob.pe/> visitado 25.02.2019

<sup>23</sup> <http://cpps-int.org/> visitado 25.02.2019

<sup>24</sup> Organismo que genera y provee información y conocimiento meteorológico, hidrológico y climático para la sociedad peruana de manera oportuna y confiable, contribuyendo de esta manera a la reducción de los impactos negativos producidos por los fenómenos naturales de origen hidrometeorológico, <https://www.gob.pe/4112-servicio-nacional-de-meteorologia-e-hidrologia-del-peru-que-hacemos> visitado 11.01.2021

<sup>25</sup> Organismo creado para aplicar la Geofísica, es decir, su primordial función es la de estudiar todos los fenómenos relacionados con la estructura, condiciones físicas e historia evolutiva de la Tierra. El IGP trabaja en sismología, vulcanología y el estudio de El Fenómeno de El Niño (FEN). <https://www.igp.gob.pe/version-anterior/quienes-somos>



Finalmente, por Resolución Ministerial N.º 173-2015-PCM se aprueba los Lineamientos para la Conformación y Funcionamiento de la Red Nacional de Alerta Temprana – RNAT y la Conformación, Funcionamiento y Fortalecimiento de los Sistemas de Alerta Temprana – SAT, los cuales se encuentran en proceso progresivo de implementación a lo largo del país.

#### **4. La evolución de la gestión del riesgo atribuido a escenarios del cambio climático**

La Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC), fue creada en 1993 por Resolución Suprema N° 359-96-RE para coordinar la implementación de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, así como el Protocolo de Montreal (aunque posteriormente solo se concentró en cambio climático). Ha contribuido a producir una serie de instrumentos de gestión climática pero el país, solo al 2017 (luego de la catástrofe del Niño Costero) aprobó la Ley Marco de Cambio Climático del Perú, Ley 30754 y su Reglamento se encuentra en consulta previa y aún no se aprueba.

El Perú aprobó su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC)<sup>26</sup> mediante la conformación del Grupo Técnico Multisectorial (GTM) en el periodo 2017-2018 proponiendo sesenta y cinco (65) medidas de mitigación en correlato a los cinco (05) sectores de emisión del IPCC y noventa y ocho (91) medidas de adaptación respecto a cinco (05) áreas temáticas priorizadas: Agricultura, 17 medidas (19%); Bosques, 12 medidas (13%); Pesca y acuicultura, 18 medidas (20%); Salud, 14 medidas (15%); y, Agua, 30 medidas (33%).

El 2015 se aprobó mediante Decreto Supremo N°011-2015-MINAM, la Estrategia Nacional de Cambio Climático<sup>27</sup> (ENCC), la cual refleja el compromiso del Estado Peruano de actuar de manera integrada, transversal y multisectorial frente al cambio climático, cumpliendo con los compromisos internacionales asumidos por el Perú ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC, por sus siglas en inglés). A la fecha, la ENCC tiene una vigencia hasta el 2021 y se prevé su actualización con un horizonte temporal al 2050, conforme a la Visión País. El 2014 se creó el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM)

Los Gobiernos Regionales por su parte ya cuentan en su gran mayoría con Estrategias Regionales al Cambio Climático (ERCC) puesto que son de cumplimiento obligatorio según lo dispone la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en el Art. 53° inciso c) “Formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático, dentro del marco de las estrategias nacionales respectivas. Estas ERCC identifican los peligros climáticos del territorio y determinan las zonas más vulnerables a mediano y largo plazo para efectos de priorizar las medidas de adaptación. Igualmente identifican las fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero y determinan las prioridades para las medidas de mitigación de estas.

Es decir, respecto a los riesgos climáticos, atribuidos a escenarios de cambio climático, la institucionalidad peruana ha optado por mantener su gestión en forma paralela a la GRRD, bajo la autoridad y coordinación nacional del Ministerio del Ambiente, está aún en marcha el proceso de articular la reducción del riesgo climático a través de los instrumentos de la GRRD y otras esferas del desarrollo sostenible del país para lograr una gestión integral del cambio climático.

---

<sup>26</sup> <https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/ndc/> visitado 12.01.2021

<sup>27</sup> [https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/Estrategia-Nacional-ante-el-Cambio-Climatico\\_ENCC.pdf](https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/Estrategia-Nacional-ante-el-Cambio-Climatico_ENCC.pdf) visitado 12.01.2021

Perú cuenta con la Ley Marco sobre Cambio Climático (Ley N° 30754, Ley sobre Cambio Climático, 2018), aprobada por unanimidad en el Congreso, incorporando sus condicionantes en la planificación del desarrollo, define competencias y funciones en los tres niveles de gobierno; eleva a rango de Ley la Comisión Nacional de CC, crea una Comisión de Alto Nivel para cumplir los compromisos del Acuerdo de París, prioriza la investigación, innovación tecnológica y define, entre otros (artículo 2 y 3), principios de participación, de gobernanza así como enfoques de derechos humanos, igualdad, de adaptación y mitigación basada en ecosistemas, con planificación territorial, de cuencas hidrográficas, y por último pero no menos importante, de gestión de riesgos climáticos.

Esta Ley otorga claras competencias a los gobiernos locales para incorporar medidas de adaptación y mitigación a sus instrumentos para elaborar, aprobar, implementar, monitorear, evaluar y actualizar sus respectivos Planes Locales de Cambio Climático (PLCC), en concordancia y conformidad con las respectivas Estrategias Regionales de Cambio Climático (ERCC) y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) ya aprobadas por el Ministerio del Ambiente (MINAM). Igualmente, se cuenta con y Grupos Técnicos de Cambio Climático de las Comisiones Ambientales Municipales (Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, 2004).

Las Municipalidades, sea provinciales o distritales, a través de sus Planes de Desarrollo Concertado Local, deben ajustar, de ser necesario, sus Visiones de Desarrollo Local, así como incluir Objetivos Estratégicos alineados a estos instrumentos internacionales, nacionales y regionales para reflejar en ellos su propuesta de integración y transversalización de las medidas de adaptación, mitigación y aprovechamiento de oportunidades ante el cambio climático<sup>28</sup>.

Para efectos de elaborar los PLCC, las gerencias municipales con las competencias para la adaptación al cambio climático que deberían involucrarse son, al menos<sup>29</sup>: Desarrollo urbano y obras privadas, Obras y vías públicas, Áreas verdes, Defensa civil y gestión de riesgo de desastres, Atención primaria a la salud y Sensibilización y comunicaciones se lo cual puede ser articulado a su vez a la gestión ambiental local con la formulación, implantación y evaluación de la política, plan y agenda local ambiental.

A la fecha 16 Municipalidades<sup>30</sup> han elaborado sus Planes Locales de Cambio Climático con apoyo del Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía<sup>31</sup> coordinado en Perú por el Foro Ciudades para la Vida y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) en el marco de las unidades o gerencias ambientales en el marco del SLGA y varias de ellas han constituido grupos técnicos de Cambio Climático como espacios de consulta y concertación de sus contenidos en el marco de sus Comisiones Ambientales Municipales. La estructuración y alineamiento de la actuación Municipal, en el marco de la autonomía municipal, es una opción y decisión política respecto a cuáles serán las unidades o gerencias a cargo de este proceso, aunque la gerencia de planificación y presupuesto está llamada al menos a ser parte del equipo de elaboración del Plan Local de Cambio Climático (PLCC).

---

<sup>28</sup> En Dohm y otros (2017) y Miranda y otros (2020) se presentan una serie de medidas de adaptación antes cada uno de los 8 peligros climáticos identificados en las Estrategias Regionales de Cambio Climático ya aprobadas por los respectivos Gobiernos Regionales del Perú, así como a la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Perú elaborada por el MINAM.

<sup>29</sup> Dohm, S (2016) Guía para elaborar Medidas de Adaptación al Cambio Climático para Municipalidades de Lima Metropolitana <http://observatoriochirilu.ana.gob.pe/publicaciones/guia-para-elaborar-medidas-de-adaptacion-al-cambio-climatico-para-municipalidades-de> Visitado 23.10.2020

<sup>30</sup> <https://www.ciudad.org.pe/observatorio-climatico-local-peru/> visitado 12.01.2021

<sup>31</sup> <http://pactodealcaldes-la.eu/> visitado 12.01.2021



La Ley Marco de Cambio Climático es la expresión de la necesidad permanente de normas, institucionalidad y gobernanza para la gestión integral del Cambio Climático<sup>32</sup>, reconoce que las respuestas de política pública son aún insuficientes, reconoce que el costo de adaptarnos es mucho menor al costo de asumir los impactos del cambio climático, además, de asegurarnos un desarrollo sostenible y propone desarrollar la capacidad de anticipación a escenarios futuros de Cambio Climático, compatibilizando con los saberes locales, de pueblos originarios y comunidades campesinas con la ciencia.

En los artículos segundo y tercero define los principios y enfoques de la Ley respectivamente. Su enfoque es innovador pues declara la adaptación<sup>33</sup> y mitigación<sup>34</sup> como vinculantes, busca integrar la gestión del cambio climático al desarrollo del país y en armonía con la naturaleza. Es más, incorpora la gestión de riesgos climáticos (artículo 3.11) e incluye desde el Objeto como finalidad de la Ley, reducir la vulnerabilidad como una forma de reducir la pobreza y la necesidad de manejar las pérdidas y daños resultado de riesgos recurrentes.

## **5. La articulación de los principales actores para una gestión integral del riesgo en Perú**

Según el registro de datos DesInventar<sup>35</sup> y el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2013) en el Perú, 67% de los desastres son de origen climático, 2,6 millones de personas están expuestas a la sequía, 5,5 millones están expuestas a lluvias intensas 5,6 millones a heladas y friajes y 14 millones de peruanos son vulnerables a la inseguridad alimentaria vinculada al cambio climático, adicionado a que el 70% de los modelos de escenarios climáticos indican que el Fenómeno El Niño (FEN) será más intenso y frecuente. Esta realidad requiere una atención permanente de parte del Gobierno en todos sus niveles y requiere una atención más articulada.

Si bien, tanto CENEPRED, el INDECI, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú, como el MINAM, como principales actores de la Gestión para la reducción del riesgo de desastres y atención de las emergencias en el Perú aún se encuentran en proceso de articular sus instrumentos en función de los riesgos que, sean de origen y carácter climático, deben ser atribuidos al cambio climático, para efectos de diferenciar, con la debida consistencia y precisión, cuáles son los peligros históricamente detectados respecto a aquellos por venir, atribuidos a escenarios del cambio climático y así poder definir con claridad cuáles son las medidas de gestión de riesgos de desastres, y cuáles las medidas de adaptación y aprovechamiento de oportunidades ante el cambio climático en cada caso.

Se están desarrollando cambios en las políticas en esta dirección y, por ejemplo, se ha incorporado la gestión de riesgo, en el marco del cambio climático, en la elaboración de los perfiles de inversión pública a través del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, conocido como INVIERTE.PE, donde se define el Precio Social del Carbono como parte de los parámetros de evaluación social para ser considerado en la elaboración de los proyectos de inversión. Igualmente, las empresas de agua y saneamiento deban elaborar planes

---

<sup>32</sup> La gestión integral del CC por su carácter multisectorial y transversal comprende a todos los sectores y dado su carácter territorial involucra a los tres niveles de gobierno.

<sup>33</sup> Acciones de preparación frente a las consecuencias o impactos del cambio climático que moderan el daño o aprovechan sus aspectos beneficiosos (MINAM).

<sup>34</sup> Iniciativas para reducir o potenciar la eliminación las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (MINAM).

<sup>35</sup> <https://www.desinventar.org/> visitado 15.01.2021

de adaptación y crear fondos de reserva para la gestión de desastres y adaptación al cambio climático.

Pero desgraciadamente, aún existen debilidades e insuficiencias para lograr esta diferenciación e coordinación conceptual y metodológica para reducir el riesgo de desastres, en relación con la adaptación y aprovechamiento de oportunidades ante escenarios de cambio climático. Esta debilidad es aún más preeminente cuando se trata de articular ambos, a la reducción del riesgo cotidiano o riesgo crónico de las poblaciones más vulnerables que generan trampas de pobreza, trampas de riesgo, predominantemente al interior de las ciudades. Esta desarticulación está favoreciendo y permitiendo que se agudicen las vulnerabilidades ante diversos eventos, en especial en los barrios urbanos marginales (centro y periferia) y en zonas rurales aisladas habitadas por los más pobres.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son también principales actores en la reducción del riesgo de desastre, así como de la gestión ambiental. En el marco de la Ley del sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245, existe el Sistema Nacional de Gestión Ambiental donde Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales cuentan también con Sistemas Regionales o Locales de Gestión Ambiental (SLGA) con sus respectivas Comisiones ambientales Regionales o Locales que desempeñan un importante papel en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible. En estas Comisiones Ambientales son donde se suele constituir, aunque con algunas excepciones, los Grupos Técnicos de Cambio Climático respectivos.

Por último, pero no menos importante, para facilitar el diálogo entre el Estado a múltiples niveles y la comunidad de las organizaciones de la sociedad civil se creó la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCPLCP). Creadas el 2001, nace de la creencia de que es necesaria la participación de todos los sectores públicos y privados del país para superar con éxito los problemas existentes de desigualdad y exclusión social. En la actualidad, prácticamente todos los gobiernos regionales (GR) poseen una Mesa de Concertación para luchar contra la pobreza y es un mecanismo frecuentemente usado para formular propuestas con las organizaciones de la sociedad civil. En el pasado, las autoridades locales (sobre todo a nivel provincial) solían tener una mesa de Concertación, pero últimamente no han estado tan activas como las Mesas regionales.

En el Perú ha habido al menos siete intentos (fallidos) de descentralización en Perú en los últimos años. Por consiguiente, el país continúa estando muy centralizado. Algunos investigadores indican además que durante la administración del presidente Humala (2011-2016) Perú pasó, de hecho, a un proceso de re-centralización el cual se ha profundizado con el último gobierno.

Se requiere además perfeccionar la coordinación entre la gestión ambiental, con el cambio climático, siendo este último un reto para el desarrollo y del planeta, y no solo un reto ambiental. Esto significa aclarar los vínculos entre la gestión integral del cambio climático con la gestión ambiental, la reducción de riesgos de desastres y del riesgo cotidiano o crónico. Es particularmente relevante esto último debido a que se están generando instrumentos como los Planes Locales de Acción Climática que incluyen medidas de adaptación, respecto a peligros climáticos (Miranda y otros (2020) y Dohm y otros (2017)) los cuales también están siendo trabajados en los Planes de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres trabajados con las guías y manuales del CENEPRED.

Una realidad institucional muy compleja, centralizada, sectorializada y fragmentada, que deja expuestos a 32 millones de peruanos, que vienen ocupando el territorio predominantemente de manera informal, desordenada, insegura y sin control. Los débiles procesos de planificación del

desarrollo y de ordenamiento territorial no logran canalizar inversiones seguras, efectivas y sostenibles que prioricen la reducción de la exposición, la vulnerabilidad y fortalezcan la capacidad.

Reducir los riesgos y desastres implica enfrentarlos de manera coordinada, con el conjunto de actores e instituciones en todos los niveles, respetando competencias y asumiendo el reto de abordarlos con soluciones integrales y sostenibles, que van más allá de sólo contar con una buena infraestructura de emergencia, o con mecanismos eficientes de preparativos ante desastres o de construir muros y/o gaviones de contención para controlar inundaciones. Fomentar una cultura de prevención demanda hacer visible la relación existente entre el desarrollo y los riesgos, de cómo los desastres afectan a los más pobres, y de cómo hacen que estas condiciones de pobreza se agudicen.

Las soluciones de reducción de riesgo deben orientarse a la reducción de la pobreza, articulando agendas de trabajo, intercambiar propuestas de aplicación de gestión de riesgo y de producción de conocimiento científico y ancestral en torno a la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático, y establecer mecanismos que permitan desarrollar experiencias integradas de aplicación en los territorios fortaleciendo las capacidades de los actores locales.

Todos estos asuntos están aún por clarificarse en un marco institucional peruano centralista, fragmentado y sectorializado y se tendrá en el futuro próximo que responder a la pregunta de ¿cómo integrar la capacidad de anticipación, adaptación y aprovechamiento de oportunidades ante escenarios de cambio climático, desde la gestión ambiental, articulándolo a la reducción del riesgo de desastres y la reducción del riesgo crónico? Sumado a ello, son las acciones para estimar, manejar, reducir y reparar las pérdidas y daños que se produzcan, a pesar de la implementación de medidas de adaptación, para lo cual se tendría que definir también mecanismos de transferencia del riesgo.

## **6. Conclusiones**

La principal vulnerabilidad del país se encuentra aún en su débil institucionalidad para manejar estos desafíos. Rehabilitar, reconstruir e invertir sin tener que volver a la situación anterior o al menos a una nueva situación algo mejorada, logrando un efecto duradero y que incluso evite empeorar las cosas requiere anticipar los escenarios futuros de Cambio Climático, reducir los riesgos de desastre y tratarlos como fenómenos cíclicos, reiterativos y que ya constituían antes de la pandemia, una “nueva normalidad”, el resultado son emergencias que afectan en forma sistemática y recurrente, incluso varias veces a las mismas poblaciones ya empobrecidas y afectadas.

Este enfoque integrador contribuiría a manejar y evitarlas más eficazmente, con un enfoque articulador, integrador, territorial y de cuenca, que atienda las causas y origen del riesgo y vulnerabilidad, al hacerlo, el Perú podría evitar el peligro de invertir en reconstruir las mismas condiciones de riesgo, una y otra vez. Tal y como hasta ahora viene ocurriendo luego de cada Fenómeno de El Niño y otros desastres recurrentes a lo largo de la historia.

## **Referencias bibliográficas**

Dohm, S., Cardich, C. y Miranda, L (2017) Guía para elaborar Medidas de Adaptación al Cambio Climático para Municipalidades de Lima Metropolitana ProaCC/GIZ, ANA y Foro Ciudades para la Vida <http://observatoriochirilu.ana.gob.pe/publicaciones/guia-para-elaborar-medidas-de-adaptacion-al-cambio-climatico-para-municipalidades-de>

Kuroiwa, Julio (2002) Reducción de Desastres, viviendo en armonía con la naturaleza. Ediciones del PNUD, Perú.

Maskrey, A. (1993). *Los desastres no son naturales*. Bogota: La Red.

Miranda, L. Calvo, E, Dohm, S., Cardich, C y Carranza, X (2020) Guía para Elaborar Medidas de Adaptación al Cambio Climático para Municipalidades de Lima Metropolitana de la costa, sierra y ceja de selva del Perú” Foro Ciudades para la Vida, Unión Europea, GIZ/ProaCC <https://www.ciudad.org.pe/guias/>