

INVESTIGACIÓN, OBSERVACIÓN Y FISCALIZACIÓN PARA DESARROLLAR CAPACIDADES PARA REDUCIR RIESGOS EN PERÚ

Liliana Miranda Sara¹

Foro Ciudades para la Vida
Doctorante Universidad de Amsterdam

SUMARIO: 1. Introducción, 2. Desafíos y lecciones aprendidas, 3. Conclusiones y recomendaciones

RESUMEN

Es patético que el Perú siga sufriendo de desastres con lluvias de 15 mml a más en la costa y de 30 mml a más en la sierra cuando en otros países estas lluvias pueden ser bastante mayores, pero no son afectados. ¿Porqué nos pasa esto recurrentemente y no aprendemos?, ¿por qué no nos adaptamos y para el clima que realmente ya tenemos?, y que todo indica será aún peor.... El último Informe Especial 1.5°C del IPCC indica que hasta ahora hemos experimentado un incremento de 1°C (rango probable entre 0.8 a 1.2°C). Estamos en ruta para exceder 1.5°C entre 2030 y 2052 si no tomamos acciones para reducir emisiones. Si no mitigamos experimentaremos un incremento de 4°C al 2100 – para bajar a 1.5°C debemos comenzar con una fuerte mitigación ¡ahora! Para solo llegar a 1.5°C se requiere, reducir emisiones globales a 45% antes del 2030 (en relación con el 2010) y lograr neutralidad de carbono antes del 2050. Pero mientras tanto, el cambio del clima será un hecho, y el Perú emite menos del 1% de los gases de efecto invernadero del planeta. Nuestra prioridad es la adaptación, somos uno de los 10 países más vulnerables del planeta. Debemos cambiar nuestra forma de gestionar los desastres que cada vez nos afectan más y en forma urgente pero definitiva. Necesitamos investigar, observar, fiscalizar para desarrollar capacidades para reducir riesgos en el Perú.

PALABRAS CLAVE: Cambio Climático, Riesgo, investigación, fiscalización, desarrollo de capacidades y desastres

1. Introducción

Ante la última alerta de lluvias y las emergencias que siguen ocurriendo en el país, vale volver a preguntarse:

¹ Arquitecta, Urbanista, Ambientalista y Planificadora, Doctorante de la Universidad de Amsterdam, Directora Ejecutiva del Foro Ciudades para la Vida, autora líder del 6to Informe de Evaluación del IPCC, Coordinadora en Perú Proyecto ONU Habitat ODS 11, Coordinadora Nacional del Pacto Global de Alcaldes por el Clima la Energía, ex - asesora Principal Comisión de Pueblos y Ambiente en el Congreso y docente de varias Maestrías lmiranda@ciudad.org.pe, www.ciudad.org.pe

1. ¿los desastres son efecto del poder de la naturaleza o del (des)conocimiento? (y nuestra consiguiente pobre capacidad de predicción, prevención y/o ausencia de planificación y coordinación),
2. ¿los desastres se exacerban como resultado de problemas de corrupción sistémica?
3. ¿o más probablemente, los desastres son resultados de la respuesta a ambas preguntas anteriores?

Aquí venimos afirmando una y otra vez que la gestión de riesgos de desastres (GRD) no está funcionando, los riesgos no se reducen sino se incrementan, tanto por la cuasi ausencia de planificación resultado del desconocimiento (o necesidad de “re” conocer) las amenazas o peligros naturales, el nivel de exposición y de vulnerabilidad en que vivimos (y ya no son solo los más pobres), como también por la corrupción sistémica que afecta al país, sea por el tráfico de tierras que permite, entre otros, la ocupación de riberas de ríos y bordes costeros inundables, así como por procesos constructivos obsoletos, que siguen construyendo para el clima del pasado y no para el clima del futuro, plagados a su vez de sucesivos escándalos de corrupción bastante conocidos, y que no se limitan a la mega corrupción como el “club de a construcción” sino atraviesan todos los niveles de gobierno, afectando incluso a los programas de reconstrucción.

La emergencia del 2017, denominada Niño Costero, así como la emergencia aún en curso en costa, sierra y selva durante el verano del 2019², son resultado de fenómenos **hidro** climáticos, y siguen evidenciando que no “re”-conocemos los nexos entre la gestión del agua con los riesgos atribuidos al cambio climático. Así por ejemplo, llevamos reiterando en sucesivas comunicaciones escritas y verbales la necesidad de derogar el artículo 114 inciso d del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, que permite que se calcule la faja marginal (y por tanto el cálculo de la luz para diseñar la extensión de los estribos y cimientos de cada nuevo puente) en base al caudal máximo promedio y no en base al caudal máximo debido a fenómenos extremos, como los que vienen ocurriendo, es más, deberían calcularse en base a caudales nunca antes vistos considerando los escenarios del cambio climático a muy largo plazo. Pero sigue vigente, no se deroga. La infraestructura como un puente debe poder mantenerse en pie al menos unos 60 a 80 años, en ese periodo el clima será muy diferente, y me temo que, el incremento de la lluvia intensa será aún mayor. Pero con la anuencia de la Autoridad Nacional del Agua y del Ministerio de Agricultura, esto no ha sido modificado y los puentes siguen (y seguirán) colapsando. ¿Por qué? ¿Qué impide que aprendamos?

El cambio climático es global y es sistémico y requiere adaptar la institucionalidad y gobernanza climática del país, particularmente del agua, de la infraestructura y de las ciudades. Nuestra vulnerabilidad, actual y futura, empieza en nuestra gobernanza y en cómo se toman las decisiones, y pasa por el (re)conocimiento sobre el riesgo actual y futuro por parte de los múltiples actores públicos, privados, académicos, comunidades indígenas y sociedad en general.

² COEN: Al menos 140 kilómetros de vías están afectadas por lluvias <https://canaln.pe/actualidad/coen-hay-mas-140-kilometros-carreteras-afectadas-fecha-n360747> (visitado 25.02.2019)

Comprender la relación entre el agua, la infraestructura y las ciudades pasa por comprender el ciclo urbano del agua que involucra a todas las fuentes de agua, como el suministro atmosférico (varias formas de precipitación, neblina, ríos atmosféricos), las fuentes lineales (manantiales, riachuelos, canales y ríos), las masas de agua (lagos, reservorios, mares, océanos, y humedales), las aguas subterráneas (acuíferos y flujos subterráneo), las aguas residuales tratadas (lagunas de oxidación, sistemas descentralizados y desde dentro de la casa) y comprendiendo que estas fuentes de agua no operan aisladamente, son parte de un sistema y un solo ciclo hidrológico fuertemente influenciado por el clima. Pero el gobierno es sectorial, no observa al territorio como un todo, tampoco maneja ni gestiona el agua en forma integral y los gobiernos regionales y locales no tienen ni recursos ni capacidad para manejar esta necesidad de integración de las políticas sectoriales en el territorio.

Se constata nuevamente con la emergencia que sufrimos este 2019 el desconocimiento de la Ley 29664 – Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, del PLANAGERD, incluso se constata la inexistencia o existencia decorativa de diversos instrumentos para la reducción del riesgo por autoridades locales y regionales. En paralelo, también se constata el desconocimiento y poco valor que se le otorga a la Política Nacional de Cambio Climático y sus instrumentos, así como a la Gestión Integrada de Recursos Hídricos indicada por la Ley respectiva. Los expertos e integrantes de estas comunidades científicas coordinan poco o tarde y la articulación de sus conceptos y propuestas no se refleja en la actuación del estado.

Para superar nuestras debilidades en el conocimiento, en los procesos de decisión política y en la gobernanza requerimos volver a investigar, necesitamos **crear** conocimiento, “re”conocer nuestra realidad climática y cómo los fenómenos de la naturaleza y el cambio climático nos están afectando y nos afectarán en el futuro en cada región del país. Y esto lo debe hacer el estado, lo debe financiar el estado, no podemos seguir supeditados a la opinión de algún experto o consultor privado de turno. Esto también lo deben hacer las Universidades tanto peruanas como con el apoyo de universidades y fondos de investigación externos. Necesitamos información consistente, investigación en profundidad para generar conocimiento que nos explique las causas de nuestra vulnerabilidad para poder superarla.

Por esta razón hemos venido planteando la necesidad de un **Instituto de Investigación sobre el Fenómeno de El Niño y el Cambio Climático** para que proporcione asesoramiento experto independiente al Gobierno en su preparación y adaptación. Este Instituto debería nacer sobre la base de la Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno “El Niño” (ENFEN) y podría estar adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. El Fenómeno de El Niño es un tema que va más allá de si se extienden o no los permisos de pesca, debe abordarse en forma multisectorial y podría ser más efectivo que sea desde la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM).

Pero también requerimos fiscalización, requerimos contar con una entidad autónoma que pueda efectivamente observar, monitorear y fiscalizar la actuación

del estado y poder así controlar, y ojalá detener, los problemas de corrupción que aquejan los procesos de ocupación del territorio y de construcción así como de reconstrucción. En especial para acelerarlos, la Autoridad de Reconstrucción a dos años de la catástrofe del 2017 solo ha gastado poco más del 5% de su presupuesto, y hacerlos más seguros y duraderos, que puedan permanecer en el tiempo y que realmente resistan el próximo Niño o cualquier otro fenómeno hidrogeológico y climático del futuro. Necesitamos innovar, adaptar nuestras tecnologías constructivas y aplicar procesos constructivos adaptados a los climas del futuro, que realmente resuelvan el problema de fondo para el corto y largo plazo.

Esto debería basarse en un **Observatorio de Riesgos** que esté alojado en el Congreso de la República, con la participación de un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil, del sector académico y privado al cual el ejecutivo esté en la obligación de alimentar con información actualizada y confiable, pero también la sociedad en su conjunto pueda colocar sus propuestas, demandas y denuncias. Tendría que ser un órgano independiente, que también informe al Parlamento sobre los progresos realizados en la adaptación ante el Cambio Climático. El Congreso así podrá ejercer su función fiscalizadora con mayor efectividad.

Puede que Ud. ya está pensando que investigar no es prioridad y que el Congreso no podrá fiscalizar. Ya lo he escuchado antes. Pero lo cierto es que nada ha funcionado hasta el momento tampoco. Seguimos sufriendo las consecuencias de desastres que podrían haberse prevenido. Estas propuestas son viables y no son muy costosas, pueden contar con el apoyo de agencias de cooperación, de fondos de investigación internacionales, es hora de probar algo diferente, probemos con la investigación y la observación sistemática y seria, en profundidad, de las causas de nuestra vulnerabilidad actual y de la futura.

2. El Instituto de Investigación de El Niño y el Cambio Climático

Puede que Ud. esté pensando que el estado ya cuenta con entidades de investigación, cierto. Las instituciones públicas son muchas³ (ver lista, probablemente incompleta, en el pie de página), y cuentan con competencia en investigación científica, y deberían desarrollar propuestas de innovación tecnológica, desarrollar estudios, programas y proyectos de investigación para fomentar la generación de conocimiento sobre variabilidad climática y en forma

³ Existen diversos sistemas de información como de estimación de riesgos como el SIGRID, así como de administración y manejo de desastres como el SIRAD y el SINPAD. El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) provee de información científica veraz y diaria difundida a nivel nacional, el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM) desarrolla investigaciones y monitoreo del impacto del cambio climático en los casquetes glaciales, a su vez el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), Instituto Geofísico del Perú (IGP), el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) y una serie de universidades y expertos nacionales e internacionales vienen desarrollando investigaciones que generan información, conocimiento y sistematizan buenas prácticas en la reducción del riesgo climático y de desastres, además de una serie de investigaciones desarrolladas para la formulación de políticas sociales. Es más, se encuentra en formación el Sistema Nacional de Información sobre Desastres tal y como lo indica la Ley del SINAGERD a cargo de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) y financiado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

prioritaria aquellas que contribuyan a la toma de decisiones políticas para garantizar reducir vulnerabilidad, resiliencia, energías limpias y renovables, ecoeficiencia hídrica, saneamiento ecológico, entre otras, incorporando los saberes locales y ancestrales, rescatando sus tecnologías y promoviendo su utilización. Esta información, conocimiento y experiencia de buenas prácticas acumulada, debe ser accesible, difundida y compartida en los procesos de formulación de políticas públicas y para que la ciudadanía y medios de comunicación conozcan y comprendan la temática de la GRD, el SINAGERD, el PLANAGERD, la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres y su relación con la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Para que, de esta manera, alimenten los procesos de toma de decisión para la reducción de riesgos y en forma descentralizada.

Las universidades públicas se supone que también deberían promover la investigación científica y tecnológica sobre el Cambio Climático con el uso de los recursos provenientes de lo dispuesto en la Ley 27506, Ley del Canon, modificada por Ley 28077. Algo que desgraciadamente no cumplen, nuestro déficit en producción de conocimiento es flagrante, son muy pocas universidades que realmente investigan y menos publican artículos en revistas científicas.

La Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC), fue creada en 1993 (si, hace 26 años) 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 Comité Multisectorial encargado del Estudio Nacional del Fenómeno del Niño (ENFEN)⁴ fue constituido a través de la Resolución Ministerial N°120-77-PM/ONAJ de fecha 7 de junio 1977 (si, hace 47 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 Sur⁵ (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

⁴ <http://enfen.gob.pe/> (visitado 25.02.2019)

⁵ <http://cpps-int.org/> (visitado 25.02.2019)

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”, ¿realiza investigación?, **no**. Si realiza observación y predicción, ¿pero acierta?, **tampoco**. No pudo alertar con la debida anticipación el Niño Costero del 2017 y tampoco las emergencias del 2019. Necesitamos corregir esto.

Solo por poner un ejemplo internacional que funciona, el Reino Unido realizó una Evaluación del Riesgo del Cambio Climático para conocer y monitorear la adaptación del país al Cambio Climático, en base al cual el Gobierno presentó al Parlamento un Programa Nacional de Adaptación (PNA) que fija los objetivos, políticas y propuestas de adaptación para abordar los riesgos identificados. ¿tenemos una evaluación de este tipo?, **no**, ¿tenemos un plan nacional de adaptación aprobado? **tampoco**. Solo contamos con una Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático, aprobada por el MINAM, pero su implementación es muy lenta y no ha incorporado con la debida fuerza el tema de los riesgos atribuidos al cambio climático.

El cambio que proponemos parte de articular la reducción del riesgo de desastres asociados a fenómenos hidrogeológicos como El Niño con los crecientes riesgos atribuidos al cambio climático. Esta asociación es necesaria y urgente. Como dijera antes, el ENFEN debería ser la base para este Instituto de Investigación, pero también tendría que incluirse la investigación sobre los riesgos atribuibles al cambio climático. Debe ser tanto un instituto de investigación del fenómeno de El Niño como del cambio climático. Ambos.

Además, consideramos que este instituto debe tener su sede en la costa norte del país, no puede ser otra entidad centralizada en Lima. Es imperativo que por su carácter y por las necesidades de su propia investigación esté localizado en alguna ciudad de la costa norte peruana, evaluándose la posibilidad de establecer una red de investigación con Universidades en la costa central, sierra sur y selva como estrategia de observación, monitoreo e investigación, aplicando metodologías de investigación-acción, en el marco de procesos de co-creación de conocimiento con los actores reales afectados y en riesgo, así como enfocado a resolver problemas y desarrollar contribuciones a la toma de decisiones, tanto desde el nivel local, como regional y nacional.

3. El Observatorio de Riesgos

La propuesta de establecer un **Observatorio de riesgos en el Perú**, que se convierta en una plataforma de aprendizaje, intercambio de información científica y tecnológica y “think-tank” de propuestas innovadoras para diseñar y planificar la rehabilitación y reconstrucción sin reproducir ni reconstruir el riesgo, particularmente los relacionados al agua, sigue vigente. Se convertiría en un espacio integrado por expertos, científicos, académicos, entidades del estado, comunidades y sociedad civil, con capacidad de escucha a los diferentes

saberes y conocimientos ancestrales y de la vida cotidiana de la gente común, que generen información, indicadores, monitoreo y evaluación objetiva de los riesgos de desastre⁶, riesgo cotidiano⁷ y riesgo climático⁸, para contribuir a desarrollar cambios en las políticas, propuestas legislativas y difundan experiencias de buenas prácticas a tomadores de decisión en forma permanente.

Es también crucial que la gestión de la reducción de los riesgos de desastres, climáticos se articulen, coordinen, concuerden y/o se integren, según corresponda, con los riesgos cotidianos, tanto desde la gestión prospectiva, como transversalizando la adaptación al cambio climático y todas ellas, con las políticas de inclusión social y de reducción de la pobreza y la desigualdad.

El riesgo cotidiano, tendría que estar integrado al SINAGERD, pero también a las políticas de inclusión social para reducir las brechas de pobreza, particularmente en las ciudades, aplicando un enfoque de gestión de riesgos de desastres, ambiental, climático y de sostenibilidad. Esto contribuirá a evitar que las acciones para reducir pobreza y las inversiones para el desarrollo, por el contrario, incrementen o generen nuevas y más graves condiciones de riesgo.

La gestión de la reducción del riesgo de desastres, articulada a la adaptación ante los riesgos climáticos y estos a su vez con la reducción de los riesgos cotidianos, es el reto estratégico para lograr una gobernanza integral del riesgo. Un observatorio de esta naturaleza permitiría diseñar medidas para viabilizar una mirada transversal y de integración de la gestión de riesgos proponiendo la adecuación y/o re-formulación de instrumentos de gestión a nivel nacional, regional y urbano. Para esto, deberá precisar qué se monitoreará y dónde, para luego contribuir a definir estrategias, políticas e iniciativas legislativas, además de procesos de investigación donde corresponda. De esta forma, las políticas podrán aterrizar en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo, privilegiando la atención de los más pobres.

Esto también permitiría evaluar el papel del estado, respecto a sus acciones e inversiones ejecutadas, incluyendo el gasto corriente, y el nivel de cumplimiento de mandatos y competencias que la ley les otorga, igualmente, permitiría evaluar el rol del sector privado y comunitario para identificar las causas, el origen que activa los procesos de construcción social del riesgo para revertirlos y no volver a reconstruir el riesgo en la reconstrucción casi permanente en que el país ya se encuentra.

Este Observatorio fue promovido desde el Proyecto cLimaSinRiesgo⁹, luego retomado por la Comisión de Pueblos y Ambiente 2016/2017 del Congreso del

⁶ Entendidos como los riesgos de desastres estructurales (eg. Terremotos, tsunamis, avalanchas, erupciones volcánicas, inundaciones)

⁷ 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 (eg. Incendios urbanos, caídas, pequeños derrumbes, caídas de rocas).

⁸ Riesgos asociados a los impactos de los escenarios de cambio climático (eg. lluvia intensa, sequía, incendios forestales, olas de temperatura, epidemias)

⁹ www.climasinriesgo.net

Perú, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil¹⁰, con amplia participación se desarrollaron varias reuniones de trabajo, talleres y foros promoviendo y debatiendo esta propuesta que finalmente no prosperó (se buscaba establecer este Observatorio dentro del Congreso de la República como parte de su mandato de fiscalización) y concluyó con la presentación de una Moción de Orden del Día presentada el 2017 por la Congresista María Elena Foronda pero que hasta la fecha no ha sido debatida por el Pleno del Congreso.

4. Conclusiones

Las dos propuestas presentadas contribuirán a desarrollar y fortalecer las capacidades de los actores públicos, privados y la sociedad en su conjunto para reducir el riesgo y adaptarse ante los escenarios climáticos. Busca contribuir a desarrollar capacidades para tanto, manejar la incertidumbre y el cambio para la adaptación, como de articular e integrar para hacer posible la flexibilidad y diversidad de respuestas. Así como busca fortalecer las capacidades de observación, monitoreo y fiscalización de los procesos de reconstrucción para detener los procesos cíclicos y nocivos de re-construcción del riesgo climático, de desastres y cotidiano.

Este tipo de integración requiere flexibilidad, a nivel individual, organizacional y sistémico, y desde cada nivel (nacional, regional y local) ser capaces de responder a circunstancias impredecibles de cambio. Al contrario de apoyarse en sistemas de control, rígidos, centralizados, que buscan la estabilidad que al final tienden a erosionar y facilitar el colapso de los sistemas socioeconómicos y físicos, tal y como lo venimos observando en el país. Instituciones descentralizadas y autónomas incrementan la resiliencia, porque pueden actuar más rápidamente y son más capaces de responder a las necesidades y demandas locales (Hordijk, Miranda y otros, 2014).

Referencias

Hordijk, M.A., Miranda Sara, L. Sutherland, C. Resilience, transition or transformation? A comparative analysis of changing water governance systems in four Southern Cities, *Environment and Urbanization*, April 2014 26: 130-146

¹⁰ Foro Ciudades para la Vida, Soluciones Prácticas, Cenca y Predes.