



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Gestión del riesgo en el desarrollo sostenible

La cooperación suiza
y la reducción del riesgo
de desastres en el Perú

JULIO CALDERÓN COCKBURN

- © Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
Av. Salaverry 3242, Lima 27, Perú
Teléfono (51-1) 264-5001
Fax (51-1) 264-1387
www.cooperacionsuizaenperu.org.pe
www.cooperacion-suiza.admin.ch/peru
- © Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)
Ántero Aspíllaga 584, El Olivar, Lima 27, Perú
Telefax (51-1) 421-2278
www.cies.org.pe

La cooperación suiza en el Perú tiene el objetivo central de contribuir al diseño de políticas y estrategias que garanticen el desarrollo socioeconómico, en armonía con el medio ambiente. Desde 1964, la cooperación suiza ha aportado de manera significativa a la integración económica y la reducción de la pobreza, principalmente en las áreas rurales, trabajando con instituciones del gobierno peruano, la sociedad civil y el sector privado, con las cuales ha ejecutado más de 250 proyectos.

Julio Calderón Cockburn es sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y cuenta con un doctorado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y una maestría por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de México. Es consultor en temas de desarrollo social y urbano, profesor de la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú e investigador del Lincoln Institute of Land Policy de Estados Unidos.

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia, y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

Primera edición: Lima, octubre del 2011
Cuidado de edición: Rocío Moscoso
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro

Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.
Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2011-15514
ISBN: 978-612-4099-18-2

Todos los derechos reservados. Esta publicación puede reproducirse, registrarse o transmitirse, citando la fuente.

Presentación	5
Introducción	6
1. La pertinencia de la problemática de los riesgos y desastres en el desarrollo del Perú	8
Un país de riesgos permanentes	8
Respuestas institucionales a la situación de riesgo y vulnerabilidad	10
2. Aportes de la cooperación suiza a la RRD en el Perú	12
3. Hipótesis para la RRD en el Perú	15
Hipótesis 1: La RRD es un proceso multidimensional e indivisible. Por lo tanto, requiere la intervención articulada y sinérgica de todos los actores del desarrollo	16
Hipótesis 2: El diálogo y la incidencia en políticas públicas garantizan la inclusión social y la resiliencia ante los desastres	16
Hipótesis 3: Es necesario fortalecer las capacidades nacionales a través de la formación de grupos de primera respuesta para la búsqueda y rescate en el país	17
Hipótesis 4: Incorporar la RRD en las políticas, programas y proyectos de desarrollo que los hagan sostenibles y resilientes ante los desastres	18
4. La experiencia suiza en el Perú	20
El caso de la plataforma RRD de Cajamarca y el Cusco	20
Modelo de la Cadena de Socorro Suiza, USAR, Grupo de Intervención y Apoyo Rápido (GIAR)	22

La política de vivienda rural sismorresistente	24
Internalización de la RRD en programas de desarrollo: SANBASUR y PACC	25
La lógica de género en la RRD	27
5. Conclusiones y retos para el futuro	28
Políticas públicas y desarrollo institucional multinivel	28
Descentralización y generación de sistemas regionales	29
Necesidad de mejorar los sistemas de estimación de riesgos	29
RRD internalizado en el desarrollo sostenible	29
Principales abreviaciones	30
Bibliografía	31
Anexo	32

Desde que, en 1963, arribaron al Callao los primeros profesionales del desarrollo suizos y las primeras vacas, las alianzas entre el hombre de los Alpes y el hombre de los Andes se hicieron cada vez más sólidas. Con el paso de los años, la experiencia, el trabajo conjunto y el mutuo conocimiento, la cooperación técnica suiza amplió su visión de una mirada tecnológica del desarrollo a un intercambio socioeconómico.

En estos 47 años de presencia ininterrumpida en el Perú, la cooperación suiza pasó por varias etapas. Experimentó el cambio en la estructura rural del país con la reforma agraria; sufrió, al igual que la mayoría de los peruanos y peruanas, la violencia política que caracterizó la década de 1980; acompañó a los productores rurales en medio de los cambios de la estructura económica de la década de 1990; y contribuyó al fortalecimiento de las instituciones democráticas en la etapa de transición de los inicios del nuevo milenio.

Los 47 años de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) en el Perú confirman la experiencia, el conocimiento y la consistencia de sus programas y proyectos, que ha venido ejecutando con gran éxito junto al gobierno peruano.

Es importante destacar que el gobierno suizo mostró especial interés por complementar la cooperación que venía trabajando en el Perú a través de la implementación de un programa de ayuda humanitaria, cuyo objetivo central fue aliviar el sufrimiento de la población afectada por desastres de gran magnitud. En este marco, firmó el «Convenio de cooperación en caso de desastre natural, crisis, accidente grave en el Perú o cataclismos análogos», suscrito entre ambos gobiernos el 23 de noviembre del año 2000.

Con esta revista, buscamos dar a conocer cómo ha contribuido COSUDE a la reducción del riesgo de desastres (RRD) climáticos y geodinámicas —principalmente sísmicas— en el Perú, a través del fortalecimiento de las capacidades de prevención y respuesta de las poblaciones más vulnerables, preparándolas para que enfrenten una eventual situación de desastre.

Los 47 años de COSUDE en el Perú solo reafirman el compromiso inicial de los hombres y mujeres de Suiza con los hombres y mujeres del Perú.

PHILIPPE ZAHNER
Director Residente

Introducción

Esta revista va dirigida en general al público interesado en la reducción del riesgo de desastres (RRD) y, en particular, a las instituciones que integran el nuevo Sistema de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD), a los gobiernos regionales y municipales, a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y a los organismos multilaterales. Se trata de una revisión temática de la experiencia de RRD y ayuda humanitaria

de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), en la que se establece una mirada hacia los futuros retos y se indica cómo la experiencia de COSUDE ha contribuido y contribuye a dicho propósito.

El objetivo de la revista es presentar la contribución de COSUDE a la RRD con relación a los desastres climáticos y geodinámicas —principalmente sísmicas— en el Perú. La RRD es un área prioritaria del Departamento de Ayuda Humanitaria de COSUDE. Su desarrollo ha tenido dos momentos marcados. Primero, con



Equipo USAR Perú para búsqueda y rescate.

la ayuda humanitaria esporádica y excepcional, y, desde el 2003, con un enfoque general en el ámbito de la RRD; y, en el Perú, con el Programa de Reducción del Riesgo de Desastres y Ayuda Humanitaria en los Países Andinos (PRRD-AH). Considerando que los países andinos son altamente vulnerables ante fenómenos naturales, el PRRD-AH se plantea fortalecer la presencia de la RRD en la agenda de las instituciones gubernamentales de desarrollo —nacional, regional y local—, así como en las políticas públicas.

La revista consta de cinco partes. En primer lugar, plantea la pertinencia de la problemática de los riesgos y desastres en el proceso de desarrollo del Perú, dando cuenta de la exposición del país a este tipo de eventos y del marco institucional vigente. En segundo lugar, presenta la contribución, la concepción y las líneas de acción de la cooperación suiza en el Perú en RRD. La tercera sección expone las principales hipótesis de la cooperación suiza para la RRD que se generan a partir de los programas y proyectos desarrollados. Se plantean las acciones y relaciones que deberían establecerse entre los

diferentes elementos institucionales, sociales y económicos que concurren a la problemática de RRD. La cuarta sección presenta de manera sintética los programas y proyectos de la cooperación suiza, indicando sus logros, costos y beneficios. Por último se incluyen conclusiones y recomendaciones.

Se agradece a los funcionarios y a las instituciones que colaboraron en la elaboración de esta revista, tales como el INDECI, Naciones Unidas-Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés), la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), el Gobierno Regional del Cusco, el Gobierno Regional de Cajamarca, la Municipalidad Provincial de Cajamarca, la Universidad Nacional de Cajamarca (UNC), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), el Grupo Impulsor de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático (GRIDES) de Cajamarca, CARE Perú, el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES), el Programa Adaptación al Cambio Climático (PACC), y el Proyecto de Saneamiento Básico en la Sierra Sur (SANBASUR).

1. La pertinencia de la problemática de los riesgos y desastres en el desarrollo del Perú

Un país de riesgos permanentes

El Perú es un país altamente expuesto a los riesgos de desastres debido a que se ubica en el cinturón de fuego del Pacífico, dada la presencia de la placa de Nazca, que genera los sismos asociados a los procesos de subducción por debajo de la placa sudamericana. Durante los últimos años, el Perú ha estado sometido a terremotos —Áncash en 1970, Nazca en 1996, Arequipa en el 2001, Lamas en el 2005 y Pisco en el 2007—, así como a fenómenos naturales extremos asociados al cambio climático y a los fenómenos de El Niño y La Niña (FEN) de los años 1983-1984 y 1998-1999.

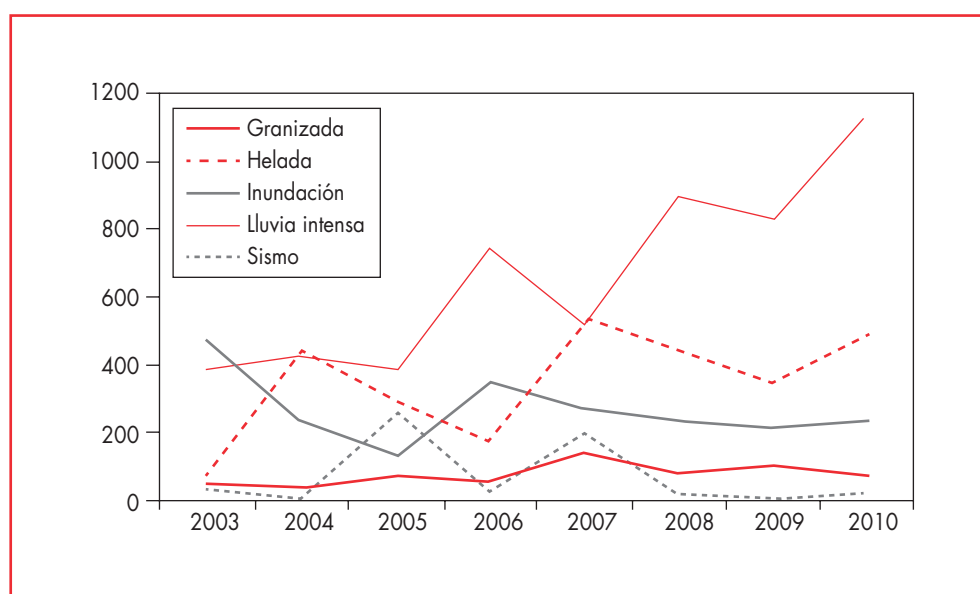
En cuanto a los eventos naturales, durante el período 2003-2010 han predominado las

lluvias intensas, seguidas por heladas, inundaciones, granizadas y sismos (gráfico 1). Las lluvias intensas y las heladas son fenómenos altamente recurrentes que, año a año, afectan a la población.

Durante el período 2003-2010, los desastres han generado 34 244 declaraciones de emergencia, con el saldo de 1719 personas fallecidas, 165 222 viviendas destruidas y 156 240 hectáreas de cultivo destruidas (gráficos 2 y 3). Los picos altos han sido el número de personas fallecidas y viviendas destruidas durante el sismo de Pisco en el 2007. En cuanto a las hectáreas de cultivos perdidas, en el año 2004 fueron más de 90 000 y en el 2008, unas 18 000.

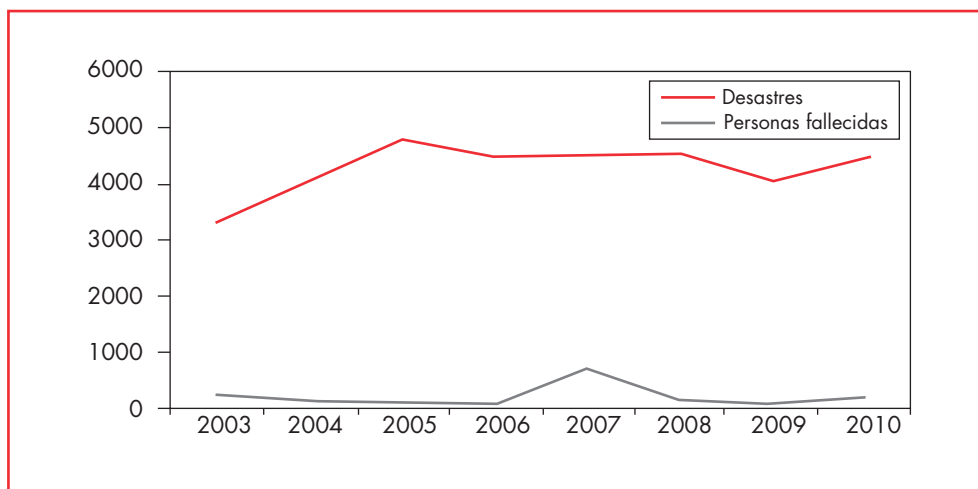
Más allá de los riesgos naturales, el Perú también es un país altamente vulnerable por

GRÁFICO 1
Número de emergencias por eventos naturales



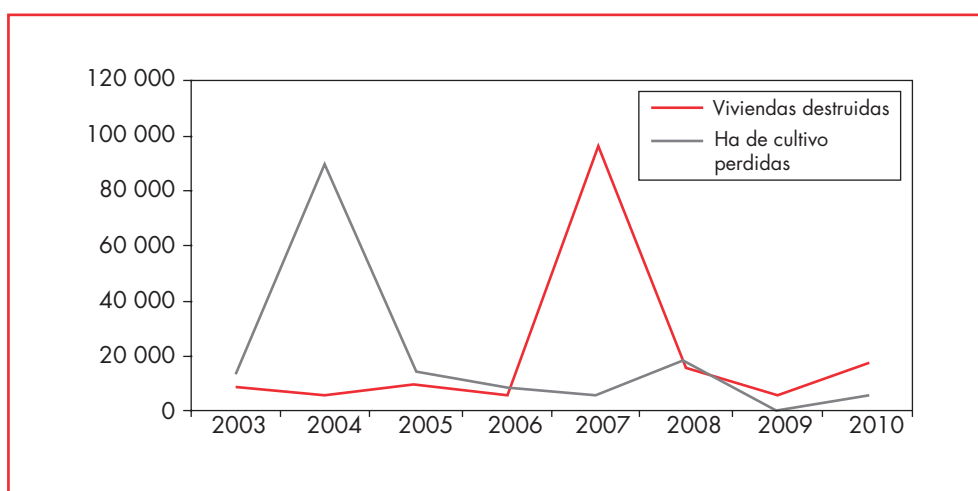
Fuente: INDECI.

GRÁFICO 2
Declaraciones de emergencia y personas fallecidas (2003-2010)



Fuente: INDECI.

GRÁFICO 3
Viviendas destruidas y hectáreas de cultivo perdidas (2003-2010)



Fuente: INDECI.

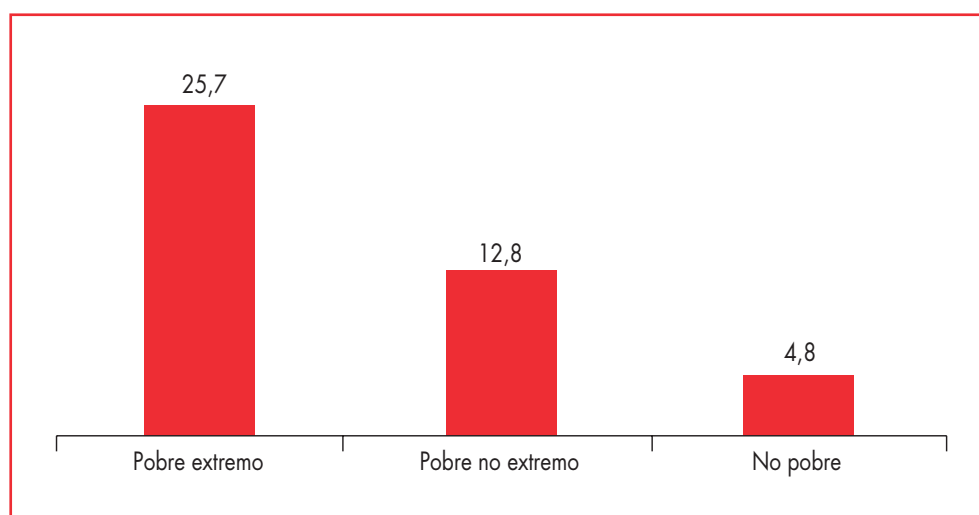
factores de exclusión social y económica, producto de procesos de desarrollo inequitativos que se reflejan en la falta de acceso a viviendas adecuadas y a tierras agrícolas. Esta situación se expresa en la ocupación informal del territorio en terrenos abandonados expuestos a peli-

gros naturales, tales como zonas de laderas con alta pendiente, suelos de mala calidad y cauces de ríos.¹

Si se considera a la población según condición económica, se observa con claridad que los sectores de menores recursos son los que

1. La vulnerabilidad ocurre por *exposición*, condición de susceptibilidad de un asentamiento por encontrarse en el área de influencia de los fenómenos peligrosos. Por *fragilidad*, como resultado del nivel de marginalidad y segregación social del asentamiento humano, y sus condiciones de desventaja y debilidad relativa por factores socioeconómicos. Y por *resiliencia*, como limitaciones de acceso y movilización de recursos de la población de los asentamientos, incapacidad de respuesta y deficiencias para absorber el impacto de eventos físicos potencialmente peligrosos.

GRÁFICO 4 Población en pobreza extrema afectada por desastres



Fuente: Von Hesse (2010: 57).

han sido más afectados por los desastres. En los años 2004-2008, el 25,7% de la población en pobreza extrema ha sido afectada por desastres, contra el 4,8% de los no pobres (Von Hesse 2010: 57). Por su alto nivel de exposición y fragilidad, los desastres naturales afectan sobre todo a los más pobres.

Respuestas institucionales a la situación de riesgo y vulnerabilidad

En 1970, luego del desastre producido como consecuencia del terremoto de Áncash y el aluvión de Yungay, en el Perú se creó el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI), mediante Decreto Ley 19338 y sus modificatorias, contenidas en los Decretos Legislativos 442, 735 y 905. Su finalidad ha sido proteger a la población en caso de desastres o calamidades de toda índole, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando la rehabilitación.

El SINADECI estuvo conformado por el INDECI como ente rector, y por sus direcciones regiona-

les. Los comités regionales, provinciales y distritales se encontraban a cargo de las autoridades máximas de cada nivel de gobierno. A nivel regional, se crearon los Sistemas Regionales de Defensa Civil (SIREDECI), integrados por el comité regional y por los comités provinciales y distritales de defensa civil.

Ante la ocurrencia de desastres, especialmente de gran magnitud, el SINADECI en sus diferentes niveles —nacional, regional y local— se ha encontrado desarticulado y sin respuestas adecuadas. Ante las emergencias —por ejemplo, las generadas a partir de los sismos—, se han detectado dificultades para la respuesta rápida, la búsqueda y el rescate —como sucedió con el sismo de Pisco del 2007—, y la coordinación con las instituciones responsables (véase el anexo).

En general, en los sectores centrales no ha habido una política nacional coherente, y tampoco una articulación con los niveles locales. Asimismo, no se ha producido un diálogo entre las partes.

En los últimos años, en consonancia con la suscripción en el 2005 del Marco de Acción de Hyogo (MAH),² el gobierno peruano ha

2. El MAH 2005-2015, «Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres», fue aprobado por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres celebrada en Kobe, Hyogo (Japón) del 18 al 22 de enero del 2005. El MAH promueve un enfoque estratégico y sistemático de reducción de vulnerabilidad frente a las amenazas-peligros, así como de los riesgos que estas conllevan.

emprendido la tarea de construir una nueva arquitectura institucional para el tema de la gestión del riesgo de desastres (GRD). Para ello, se ha dotado de nuevos instrumentos que le permitan afrontar los desafíos futuros.

Entre estos instrumentos se encuentra la Ley 29664, del 18 de febrero del 2011, que crea el SINAGERD y desactiva el SINADECI. El INDECI deja de ser el órgano rector y esta función pasa a la PCM. Una institución nueva —el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre (CENEPRED)— es la unidad ejecutora dedicada a estimar el riesgo, la prevención y la reducción de riesgo, y se ratifica al INDECI en las labores de preparativos, respuestas y rehabilitación.

En el 2007, el MEF incorporó los análisis de riesgos en los procedimientos de inversión pública del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). En marzo del 2011, se firmó con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el contrato para la implementación del Programa de Reducción de Vulnerabilidades del Estado ante Desastres, por un monto de 25 millones de dólares. El objetivo de los préstamos contingentes,³ que el gobierno espera que sumen 1700 millones de dólares, se enfoca en armar el programa de reducción de la vulnerabilidad ante desastres. El Estado considera que por cada dólar que invierte en la prevención de desastres

El Estado considera que por cada dólar que invierte en la prevención de desastres se ahorra 12 dólares en la atención de estos.

se ahorra 12 dólares en la atención de estos (*El Peruano*, 23 de marzo del 2011).⁴

Adicionalmente, en diciembre del 2010, el Acuerdo Nacional aprobó la política del Estado 32 sobre Gestión de Riesgo de Desastres. Este documento, suscrito por las organizaciones políticas del país, busca proteger la vida, la salud y la integridad de las personas, así como el patrimonio público y privado, con un enfoque de procesos que comprenda la estimación y la reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres, y la reconstrucción. La política propone constituir un sistema nacional integrado y descentralizado, conformado por los tres niveles de gobierno —nacional, regional y local—, que cuente con la participación de la sociedad civil y que sea conducido por un ente rector. Asimismo, establece la necesidad de velar por el cumplimiento de los acuerdos internacionales aprobados por el Estado peruano en materia de RRD.

3. Las líneas de crédito no constituirán un costo para el Estado, sino que estarán disponibles para el momento en que ocurra algún suceso. Actualmente, el Estado cuenta con un compromiso de 200 millones de dólares americanos del BID, 100 millones de dólares americanos del Banco Mundial y 400 millones de dólares americanos de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

4. Otras iniciativas e instrumentos gubernamentales han consistido en incorporar la RRD en el currículo educativo, implementar el Seguro Agrario Catastrófico en siete departamentos de la sierra, y constituir la Red Humanitaria Nacional (REDHUM), promovida por las Naciones Unidas y el Grupo de Apoyo Empresarial liderado por los gremios empresariales.

2. Aportes de la cooperación suiza a la RRD en el Perú

Frente a esta situación, los esfuerzos de la cooperación internacional (CI) se han orientado hacia el fortalecimiento de capacidades a través de convenios, el apoyo en la elaboración de planes estratégicos y planes de emergencia, la capacitación de funcionarios y la ejecución de proyectos demostrativos. En aquellos lugares en que la CI ha intervenido, se muestran avances institucionales, aunque existen dificultades como la falta de continuidad de las actividades una vez que los proyectos han concluido, la rotación de los funcionarios —que afecta las labores de capacitación— y la falta de voluntad política en torno a un compromiso con la GRD.

La cooperación suiza en particular ha contribuido a enfrentar los riesgos y vulnerabilidades a través de programas y proyectos que han promovido el fortalecimiento institucional de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

La intervención de la cooperación suiza se ha basado en el enfoque de RRD adoptado por las Naciones Unidas. Según este enfoque, se entiende que los desastres surgen cuando un evento natural o tecnológico extremo coincide con alguna actividad humana vulnerable. Aunque no se puede evitar totalmente las amenazas naturales, sí es posible reducir en gran medida la vulnerabilidad y limitar el poder destructivo de los desastres.

La RRD tiene por objetivo:

- a) Reducir los riesgos existentes (la vulnerabilidad y las amenazas).
- b) Adaptarse a los cambiantes factores de riesgo (por ejemplo, el cambio climático).
- c) Evitar un mayor incremento de los riesgos a

través del desarrollo sostenible, que toma en cuenta los factores de riesgo a través de la planificación y el manejo del territorio.

En concordancia con el MAH, el resultado previsto de la intervención de la cooperación suiza en RRD es la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de las vidas como de los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países (ISDR-Naciones Unidas 2009: 27).

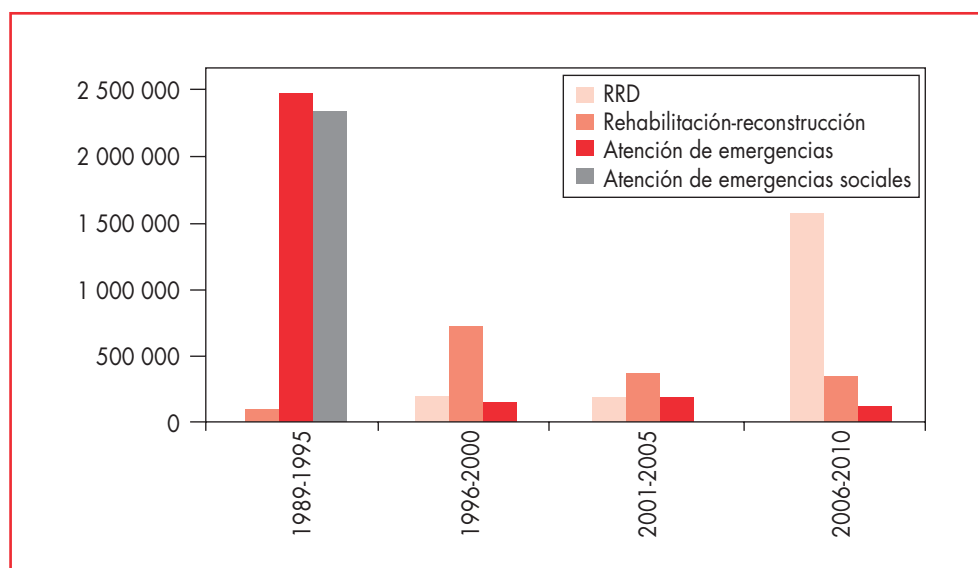
La intervención de la cooperación suiza en cuanto a la RRD ha transitado por dos momentos marcados:

- a) Primero, proyectos de ayuda humanitaria. Por ejemplo, a través de equipos de respuesta rápida para la atención de emergencias como las del fenómeno de El Niño (FEN) de 1983 y 1998, o el terremoto del 2001 en el sur del país.
- b) Posteriormente, desde el 2004, con el PRRD-AH, el cual, para el 2005-2006, planteó concentrarse en dos o tres proyectos relevantes por países, buscando contribuir a un eficaz diálogo político con los socios gubernamentales. En agosto del 2007, COSUDE designó al Perú, conjuntamente con Bolivia, como uno de los siete países piloto en los cuales se aplicaron las directrices institucionales de RRD de manera sistemática a los programas humanitarios y de desarrollo (fase piloto 2008-2009).⁵

La intervención de la ayuda humanitaria en los últimos 25 años ascendió a 7,9 millones de dólares, y se concentró en cuatro temas principales: RRD, atención de emergencias, atención de

5. Los otros países fueron Bangladesh, Georgia, Mali, Mongolia, Nicaragua y Tadjikistán.

GRÁFICO 5
Aportes de COSUDE por temas y períodos (dólares americanos)



Fuente: COSUDE-AH.

TABLA 1
Aportes de COSUDE-AH (dólares americanos)

	1989-1995	1996-2000	2001- 2005	2006- 2010	Total	
RRD		98 000	105 000	1 425 000	1 628 000	21%
Rehabilitación y reconstrucción	22 000	661 000	306 000	274 000	1 261 000	16%
Asunción de emergencias	2 435 000	98 000	133 000	52 000	2 717 000	34%
Asunción de emergencias sociales	2 298 000				2 298 000	29%
Total	4 755 000	857 000	544 000	1 751 000	7 904 000	100%
	60%	11%	7%	22%	100%	

Fuente: COSUDE-AH.

emergencias sociales, y rehabilitación y reconstrucción.

El gráfico 5 y la tabla 1 muestran los siguientes elementos de la evolución de la ayuda humanitaria:

- La reorientación de todo el portafolio de COSUDE a acciones de ayuda humanitaria (AH) durante el período de la violencia política (1989-1995).

- El enfoque en RRD durante el último período y un programa regional de AH (en comparación con la década anterior).
- La importancia de la intervención de AH después de El Niño (FEN) 1983 y 1998.

El PRRD-AH ha considerado cuatro líneas de acción: desarrollo de capacidades en actividades preventivas y de preparación, diálogo sobre políticas en RRD, integración de RRD en

programas de desarrollo, y gestión del conocimiento (tabla 2).

Estas líneas de acción constituyen una respuesta institucional frente a la vulnerabilidad y situación de riesgo de desastres en el Perú,

sobre la base de una serie de hipótesis respecto de las acciones y la intervención necesaria en la actual situación de las respuestas tanto del Estado como de la sociedad civil a la problemática.

TABLA 2
Líneas de acción y proyectos de Cosude en RRD

Objetivos-líneas de acción	Éxitos	Proyectos-actividades
Fortalecimiento de capacidades para la RRD y reducción de riesgos	Capacidades desarrolladas de los socios en gestión de riesgo y desastres.	RRD en Cusco (PREDES) RRD en Cajamarca (CARE)
	Preparación de capacidades de búsqueda y rescate urbano (USAR por sus siglas en inglés) fortalecidos.	INDECI-Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP)
Diálogo de políticas	Modelo de gestión para la construcción de viviendas sismorresistentes (proyecto piloto). Incidencia en la política nacional de vivienda rural. Política de diálogo constante con los actores (<i>stakeholders</i>). Articulación en redes y grupos de trabajo.	Proyecto Piloto Ruruca de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) Proyecto SFF Adobe (GIZ)
RRD integrado en proyectos de desarrollo de COSUDE	Programas de desarrollo más resilientes y capaces de reducir riesgos en sus áreas de intervención.	PACC SANBASUR
Generación de conocimiento en RRD apropiado por socios y otros actores	Personal de COSUDE y sus socios capacitados.	
	Experiencias y práctica en RRD intercambiadas y capitalizadas por COSUDE y sus socios.	Proyectos Portal web Plataformas Misiones de evaluación rápida del Grupo de Intervención y Apoyo Rápido (GIAR) Cooperación Sur-Sur

Fuente: Elaboración propia.

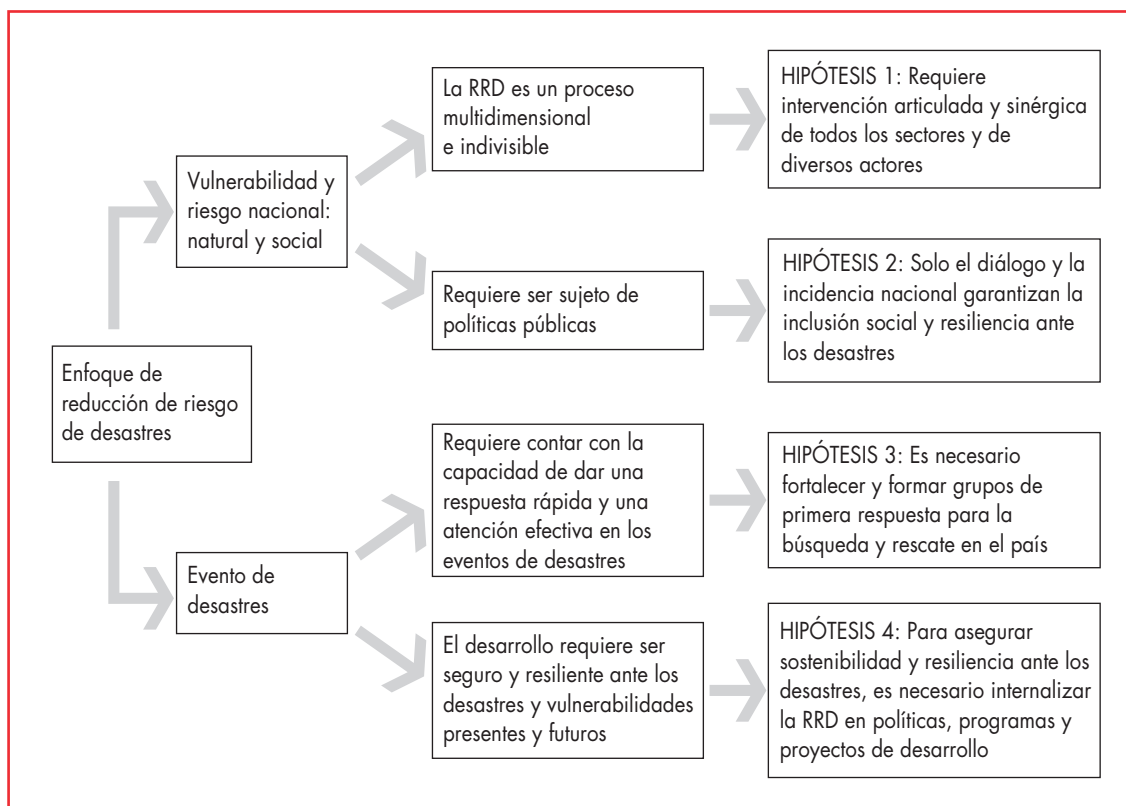
3. Hipótesis para la RRD en el Perú

A partir de la experiencia obtenida de los programas y proyectos de la cooperación suiza en el Perú —y, en general, de la cooperación internacional con la que se ha trabajado— se desprenden una serie de hipótesis para la RRD. Estas hipótesis plantean las acciones y relaciones que deberían establecerse entre los diferentes elementos institucionales, sociales y económicos que concurren a la problemática de RRD.

Las hipótesis (diagrama 1) se ubican en el contexto marcado por el proceso de descentra-

lización del Estado peruano, y en particular por la descentralización de la gestión de riesgo de desastres, la cual involucra al gobierno nacional —MEF, CENEPRED, INDECI—, los gobiernos regionales y las municipalidades. Las dos primeras son prácticamente condiciones para la implementación y efectividad del enfoque RRD, y nos remiten a la necesidad de anclarlo en la legislación, en las políticas públicas y en la sociedad; la tercera se relaciona con la particular situación endémica de la ocurrencia de desastres y la necesidad de contar con las

DIAGRAMA 1
Hipótesis para la RRD



Fuente: Elaboración propia.

La experiencia desarrollada por la cooperación suiza ha mostrado que las plataformas de actuación tornan operativos y complementarios los roles y funciones ejercidos por las instituciones.

competencias y habilidades necesarias para dar una respuesta oportuna; finalmente, la cuarta remite a la necesidad de integrar las políticas vinculadas a la reducción del riesgo con el conjunto de acciones de desarrollo en el país, dado el riesgo existente.

HIPÓTESIS 1: La RRD es un proceso multidimensional e indivisible. Por lo tanto, requiere la intervención articulada y sinérgica de todos los actores del desarrollo

La intervención en la RRD, por su propia naturaleza, requiere el concurso de instituciones y actores ubicados en diversas esferas, como la gubernamental, la técnica, la científica, la de la sociedad civil, la comunitaria, etcétera. Una respuesta integral de estas instituciones y actores, en función de atender los factores y procesos que generan los riesgos de desastres, requiere plataformas de actuación que permitan la sinergia y/o coordinación entre ellos, atendiendo la integralidad del proceso en sus roles diferenciados.

Las jerarquías y roles de las instituciones que intervienen en la RRD son definidas con claridad en el marco legal peruano, incluyendo la reciente ley de SINAGERD y su reglamento, expedidos en el año 2011. La diferente naturaleza de las instituciones y su intervención en el territorio las hace complementarias, pero esta complementariedad —definida en la ley— se genera a través de programas y proyectos que desencadenen procesos de articulación entre las instituciones.

La experiencia desarrollada por la cooperación suiza ha mostrado que las plataformas de

actuación tornan operativos y complementarios los roles y funciones ejercidos por las instituciones. Las plataformas han permitido la interacción, el contacto y la complementariedad entre diversos actores. Un aprendizaje extraído es que se requiere conocer las competencias, la funcionalidad y el *know how* de cada una de las instituciones, como un paso necesario que permita una acción sinérgica y eficiente ante las amenazas y riesgos de desastres.

Los programas y los proyectos en RRD desarrollados por la cooperación suiza —SANBASUR, PACC, RRD en Cajamarca y Cusco, entre otros— han actuado y actúan a través de plataformas de actuación interinstitucionales, en las cuales se han respetado los roles, las especificidades y las jerarquías de cada institución.

Los proyectos de RRD en Cajamarca y en el Cusco han reducido el riesgo de los peligros inminentes, y han permitido la gestión de desastres promoviendo la coordinación y la sinergia entre instituciones del gobierno nacional —como el INDECI y el SENAMHI— y de los gobiernos territoriales, como los gobiernos regionales y sus direcciones —Vivienda, por ejemplo—, las municipalidades —provinciales, distritales— y las empresas de servicios públicos. Asimismo, y en esto se incluye las experiencias de SANBASUR y el PACC, se ha incorporado a las universidades a través del fomento de diplomados que abordan la RRD.

El Proyecto USAR Perú promueve la consolidación de la plataforma con las instituciones de primera respuesta, cooperación internacional y Naciones Unidas, para efectos de mejorar la articulación institucional del Servicio Nacional de Búsqueda y Salvamento Terrestre. Estas intervenciones han permitido afianzar las relaciones entre los entes públicos sectoriales y territoriales y, a su vez, han favorecido la articulación entre los actores gubernamentales y la sociedad civil.

HIPÓTESIS 2: El diálogo y la incidencia en políticas públicas garantizan la inclusión social y la resiliencia ante los desastres

Los programas y proyectos que se implementen en RRD deben fomentar el diálogo y la incidencia con las autoridades para aportar a políticas

públicas que aseguren la sostenibilidad e institucionalidad de las propuestas con resiliencia frente a desastres naturales.

En general, por parte del Estado peruano hay una disposición a incorporar la RRD en las políticas públicas. El Perú ha suscrito el Marco de Acción de Hyogo (2005), cuyo objetivo general consiste en incrementar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Se espera que, para el año 2015, se logre una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres. Entre las metas estratégicas se plantea integrar la consideración de los riesgos de desastres en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel.

El gobierno peruano ha dado diversas muestras de su disposición a incorporar la RRD en las políticas públicas. Así, viene adoptando las recomendaciones de misiones internacionales como la UN Disaster Assessment and Coordination (UNDAC). A su vez, ha incluido el análisis de riesgo en los proyectos de inversión pública, ha insertado la RRD en el currículo educativo, ha creado el Seguro Agrario Catastrófico, ha fomentado la REDHUM promovida por las Naciones Unidas y el Grupo de Apoyo Empresarial, ha expedido en el 2011 la ley del SINAGERD, entre otros. Los gobiernos regionales y las municipalidades han mostrado su disposición a participar y coejecutar programas y proyectos orientados a la RRD.

La cooperación suiza suscribe la hipótesis de que el diálogo y la incidencia en las políticas públicas garantizan la inclusión social y la resiliencia ante los desastres, en el camino establecido por las autoridades peruanas a través del MAH.

La experiencia de la cooperación suiza muestra la viabilidad de que, a través del diálogo político con los diferentes niveles del gobierno peruano, se aprueben políticas de nivel nacional. Para ello, debe promoverse la constitución de grupos de incidencia, y orientar los proyectos de intervención hacia el debate y la aprobación de políticas nacionales.

La cooperación suiza, junto con las organizaciones de la sociedad civil, ha aportado a que se promulgue la Ley de Vivienda Rural, la cual incorpora el concepto de desarrollo sostenible, que debe ser alcanzado en las zonas en

que se apliquen los programas sociales. Esta política fue impulsada por los esfuerzos de la cooperación suiza, en alianza con la cooperación alemana (GIZ) y la japonesa (JICA). Así, se firmó un memorándum de entendimiento con el Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción (MVCS), y tras una serie de programas y proyectos de intervención —así como de la incidencia del Grupo de Vivienda Segura y Saludable (GVSS)—, el 9 de abril del 2009 el gobierno peruano expidió el D. S. 008-2009-VIVIENDA, que declaró de interés prioritario la ejecución de un programa de vivienda en el área rural e incorporó la tecnología sismorresistente.

HIPÓTESIS 3: Es necesario fortalecer las capacidades nacionales a través de la formación de grupos de primera respuesta para la búsqueda y rescate en el país

La exposición permanente del Perú a los riesgos requiere fortalecer las capacidades de primera respuesta de sus instituciones, promoviendo la coordinación interinstitucional, los esfuerzos y la complementariedad, en el marco de una visión compartida del problema y de la solución. Asimismo, se requiere fortalecer las capacidades institucionales para estar en condiciones de dar una respuesta rápida y acorde con la idiosincrasia local.

En el Perú, ante la ocurrencia de diversos desastres, se ha detectado que las instituciones responsables presentan dificultades para dar una respuesta rápida en búsqueda y rescate, así como para coordinar entre ellas; esto ocurrió, por ejemplo, en el sismo de Pisco del 2007. Esta situación muestra que si bien las

La cooperación suiza suscribe la hipótesis de que el diálogo y la incidencia en las políticas públicas garantizan la inclusión social y la resiliencia ante los desastres.

instituciones locales tienen la voluntad de articularse en función de respuestas rápidas y adecuadas, por otro lado hay un desconocimiento del *know how* y de las fortalezas de las instituciones de respuesta rápida.

La mejor manera de fortalecer las capacidades nacionales es a través de la formación de grupos de respuesta para la búsqueda y rescate en el país. Si bien existen instrumentos para la ayuda humanitaria internacional, estas intervenciones, esporádicas y cortoplacistas, no generan capacidades locales. Por ello, se requiere que modelos de equipos como USAR —siglas en inglés de equipos de búsqueda y rescate urbano—, equipos de respuesta rápida, equipos de evaluación rápida, etcétera sean transferidos al ámbito local. Estas capacidades desarrolladas permitirán generar la autonomía de los equipos locales, una menor dependencia humanitaria del exterior y menores costos de intervención. Asimismo, la capacitación de equipos nacionales facultará actuar con grupos que tienen un mayor conocimiento de la idiosincrasia local.

La cooperación suiza ha aportado al proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Operativas de los Sistemas Regionales de Defensa Civil en Búsqueda y Rescate Urbano en Estructuras Colapsadas (USAR Perú), el cual viene siendo ejecutado por el INDECI con la colaboración del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), la OCHA, la Agencia Americana para Ayuda Internacional-Office Foreign Disaster Assistance (USAID-OFDA), el Comando Sur de Estados Unidos y otras instituciones. El proyecto ha aportado a la conformación y la consolidación del Servicio Nacional de Búsqueda y Salvamento Terrestre. Este servicio se ha basado en el modelo de la Cadena de Socorro Suiza.

HIPÓTESIS 4: Incorporar la RRD en las políticas, programas y proyectos de desarrollo que los hagan sostenibles y resilientes ante los desastres

La RRD es una dimensión fundamental que se debe tomar en cuenta para garantizar el desarrollo sostenible de las naciones, la vida y los medios de subsistencia. En tal medida, el desa-

rollo sostenible debe tomar en cuenta, tanto en su planificación como en el territorio, los factores de riesgos, orientándose a evitar un mayor incremento de la vulnerabilidad. La RRD debe ser implementada y fortalecida en el nivel gubernamental —gobiernos regionales, municipalidades— y en la sociedad civil —comunidades—.

Deben fortalecerse las capacidades en torno a la preparación e incorporación de la RRD en los procesos de desarrollo, actuando junto con los propios actores del desarrollo territorial —los gobiernos regionales y las municipalidades—, con el propósito de garantizar la resiliencia y la sostenibilidad en el tiempo de las inversiones y, sobre todo, evitar las pérdidas. Este fortalecimiento de capacidades ha sido eje central de la actuación de la cooperación suiza en los proyectos específicos de RRD en Cajamarca y el Cusco.

En cuanto a la internalización de la RRD en los proyectos de desarrollo, el programa SANBASUR ha dotado a las municipalidades de una serie de instrumentos —fichas de evaluación de daños y análisis de necesidades (EDAN), guía de mitigación e incorporación de RRD en el ciclo de proyectos— que deben ser considerados tanto en los estudios de preinversión como en las obras. Se busca evaluar de manera racional y rápida los riesgos, así como plantear medidas de mitigación.

A su vez, se han desarrollado las capacidades de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS), organizaciones de la comunidad, para la gestión del riesgo de desastres; esto se ha hecho, por ejemplo, mediante el manual *Agua en la microcuenca y la prevención de desastres*.

El PACC, por su parte, ha incorporado elementos de gestión del riesgo climático como medidas de adaptación al cambio climático (ACC), que aportan a la realización de cambios significativos en los medios de vida de las poblaciones; por ejemplo, el manejo de peligros climáticos como heladas, sequías y granizadas. El PACC trabaja en distintos niveles: prácticas directas con las familias campesinas en microcuencas y, en el nivel regional y local, a través de los ejes de gestión del agua, seguridad alimentaria —sistemas rurales, agricultura— y RRD climáticos.

Las entidades públicas de gestión territorial —los gobiernos regionales y las municipalidades— deben incorporar de manera permanente en sus respectivos presupuestos la RRD en los procesos de desarrollo. De forma complementaria, se requiere que las organizaciones de la sociedad civil, sobre la base de una mayor conciencia acerca de los riesgos, acepten y demanden inversiones del Estado en materia de RRD.

En el Perú, desde el 2007, con el apoyo de la cooperación internacional se han producido avances significativos respecto a las disposiciones de la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas (DGPM-MEF) por incorporar el análisis de riesgo en los proyectos de inversión pública de los diferentes niveles del Estado. Los presupuestos participativos en las regiones y municipalidades también constituyen un espacio para que las autoridades y organizaciones de la sociedad civil incluyan la RRD en los presupuestos.

Se requiere que las organizaciones de la sociedad civil, sobre la base de una mayor conciencia acerca de los riesgos, acepten y demanden inversiones del Estado en materia de RRD.

La experiencia de la cooperación suiza ha mostrado que las intervenciones interinstitucionales en RRD deben partir de convenios que consideren la participación cofinanciada de los diferentes actores en distintos niveles: ejecución de obras, capacitación de personal, logística y modernización de oficinas, entre otros. Se ha capacitado a los formuladores de políticas para que incorporen la GRD en los sistemas y proyectos de inversión pública, así como mecanismos de monitoreo y seguimiento que garanticen una labor eficiente al respecto.

4. La experiencia suiza en el Perú

Las hipótesis expuestas sobre la RRD tienen como base la experiencia de la cooperación suiza en el Perú, expresadas en el desarrollo de modelos y la aplicación de programas y proyectos. A continuación, brevemente, se indican las características centrales de estas intervenciones, los logros, los aliados institucionales, y los costos y beneficios.

El caso de la plataforma RRD de Cajamarca y el Cusco

Los proyectos de RRD desarrollados en Cajamarca y en el Cusco se han propuesto reducir

las vulnerabilidades físicas, sociales y económicas frente a diversas amenazas, incorporando la gestión de riesgo de desastres en los planes de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales, y fortaleciendo los sistemas de prevención y respuesta. Esta experiencia aporta a las hipótesis sobre la sostenibilidad de los programas y proyectos de desarrollo, así como al fomento de plataformas institucionales.⁶

Las plataformas institucionales se han constituido atendiendo a la estructura político-administrativa peruana, promoviendo sinergias y coordinación entre las instancias públicas, las privadas y las de la sociedad civil. Las



Miembros del Comité de Defensa Civil del Cusco.

6. «Gestión del riesgo frente a la amenaza de deslizamientos en la ciudad de Cajamarca. Zonas Urubamba, Ronquillo y Corisorgona» (2007-2009), coordinado por la Municipalidad Provincial de Cajamarca, con el apoyo de COSUDE y CARE Perú, y RRD en Cusco (2009-septiembre 2011) ejecutado por PREDES.

Las plataformas institucionales se han constituido promoviendo sinergias y coordinación entre las instancias públicas, las privadas y las de la sociedad civil.

intervenciones se han insertado al interior del proceso de descentralización de la RRD y de la subsecuente transferencia de las competencias de defensa civil del INDECI a los niveles subnacionales.

Entre los principales logros están los siguientes:

- En Cajamarca se constituyó un comité de gestión del proyecto cuyo objetivo es gestionar la reducción del riesgo ante el inminente deslizamiento del casco urbano. Está integrado por la Municipalidad Provincial de Cajamarca (MPC), COSUDE, CARE, el INDECI, la UNC, el SENAMHI y el gobierno regional.
- Se han aportado instrumentos de gestión del desarrollo que incorporan la gestión del riesgo. Así, el gobierno regional del Cusco ha actualizado el Plan Estratégico de Desarrollo Concertado Región Cusco al 2021 incorporando la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Asimismo, el Plan de Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por Eventos Hidrometeorológicos en Temporadas de Lluvias 2010 ha incorporado el enfoque de prevención.
- En el Cusco y Cajamarca, los funcionarios regionales y municipales se han empoderado en gestión del riesgo de desastres, en planificación del desarrollo con enfoque de gestión del riesgo, y en la integración del análisis del riesgo en la formulación de los proyectos de inversión pública.
- Los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales comprometieron fondos para la RRD mediante perfiles de proyectos de inversión aprobados en el marco del SNIP, así como expedientes técnicos que contaron con presupuestos asignados y programados a partir del 2010.
- En el nivel subnacional, se han aprobado ordenanzas que establecen planes estraté-

gicos de desarrollo y prohíben la ocupación de áreas de riesgo.

- Se está estimulando la participación del sector académico a través de la realización de estudios e implementación de diplomados en los que intervienen universidades peruanas y suizas. Se acoge a organismos científicos como el SENAMHI y se los potencia.
- Las plataformas institucionales se han abierto a iniciativas de la sociedad civil (GRIDES).

La cooperación suiza invirtió 145 000 dólares americanos en el Proyecto RRD de Cajamarca —que fueron destinados al fortalecimiento de capacidades—, y además consiguió una inversión de 152 000 dólares americanos por parte de la Municipalidad Provincial de Cajamarca. La UNC contribuyó con 42 500 dólares americanos y el INDECI, con 2300 dólares americanos (Municipalidad Provincial de Cajamarca 2009).

En cuanto al costo-beneficio, el proyecto de Cajamarca consiguió una inversión total de 340 000 dólares americanos, que se pusieron al servicio de una población estimada en 45 000 habitantes en caso de que ocurriera un desastre de mayor magnitud. Esto arroja una inversión per cápita de 8 dólares americanos. Si se considera una tasa de crecimiento anual del 1,16%, en el lapso de 10 años la población beneficiaria llegaría a 50 501 habitantes. Se estima que ante los movimientos de tierra producto de precipitaciones excesivas —que podrían ser unos cinco accidentes cada 30 años—, el proyecto salvaría del dolor y el sufrimiento a unos 1400 habitantes de las comunidades más afectadas (Neumann 2010).

En el caso del Cusco y Apurímac, la inversión de la cooperación suiza fue de 209 000 dólares americanos —145 500 para el Cusco y el resto

Los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales comprometieron fondos para la RRD mediante perfiles de proyectos de inversión aprobados en el marco del SNIP.

para Apurímac—, destinados principalmente a la implementación de los planes regionales y el fortalecimiento de los comités de defensa civil. Eventualmente, esto conduciría a una significativa reducción de las pérdidas por desastres. Considerando los 200 millones de dólares americanos de pérdidas ocasionados por las lluvias del 2010 en la región, y estimando entre 5 a 10 años el período de retorno, puede pensarse que las administraciones regionales podrían reducir los daños entre un 20% a 50%. Un estimado conservador—del 5% al 10% de los daños— significaría evitar pérdidas de 10 a 20 millones de dólares americanos en cada ocasión (Neumann 2010: 13).

Modelo de la Cadena de Socorro Suiza, USAR, Grupo de Intervención y Apoyo Rápido (GIAR)

La Cadena de Socorro Suiza es el equipo oficial de búsqueda y rescate en estructuras colapsadas de Suiza, clasificado según el sistema internacional International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG) como «grupo pesado».

Es un instrumento de solidaridad para las naciones que sufren un desastre, destinado a garantizar la atención y mejora de la sobrevivencia de las víctimas atrapadas en estructuras colapsadas por consecuencia de sismos de gran magnitud.

Suiza tiene una gran experiencia y reconocimiento a nivel internacional en la materia. La Cadena de Socorro Suiza está integrada por organizaciones de derecho público y privado, civiles y militares. La coordinación está a cargo de la Ayuda Humanitaria de COSUDE, en estre-



La Cadena de Socorro Suiza está compuesta por organizaciones especializadas civiles y militares como las siguientes: Cuerpo Suizo de Ayuda Humanitaria, Servicio Sismológico Suizo, Guardia Aérea Suiza de Salvamento, Asociación Suiza de Perros de Salvamento, Ejército-Tropas de Salvamento, Cruz Roja Suiza, Swiss International Air Lines y Unique Zurich Airport.

cha relación con el sistema internacional liderado por la OCHA.

Específicamente, el modelo de la Cadena de Socorro Suiza ha fortalecido las capacidades nacionales en el Perú a través de la formación de



Polígono de Santa Rosa (Lima).



Rescatista en Colombia.



Polígono de Santa Rosa (Lima).



grupos de primera respuesta para la búsqueda y rescate.

El modelo ha encontrado aplicación en el Proyecto USAR-Perú.⁷ El proyecto fortalece la búsqueda y el rescate a través de una serie de mecanismos organizacionales y de intervención en normalización —protocolos, polígonos—, capacitación —cursos, talleres, simulacros— y equipamiento —equipos y herramientas—.

Entre los logros de USAR-Perú están los siguientes:

- El Perú es el país de América Latina que requiere menor tiempo de preparación y movilización (seis horas) de equipos de búsqueda y rescate urbano, y se encuentra preparado para brindar y recibir apoyo internacional.
- El Perú cuenta con una fuerza operativa de 45 a 140 rescatistas.
- Se ha reforzado la labor del INDECI, entidad rectora de las labores de búsqueda y salvamento, así como la del CGBVP, la institución con mayor capacidad operativa calificada para operaciones de búsqueda y rescate urbano.

- En alianza con los gobiernos regionales de Tacna y Tumbes, así como con autoridades nacionales, se han construido polígonos de práctica —en Tacna, Tumbes y Lima—.
- Se han elaborado protocolos de procedimientos para la intervención, que definen las labores de cada uno de los sectores en la normalización de las actividades.

Dentro de COSUDE se ha conformado, asimismo, el Grupo de Intervención y Apoyo Rápido Sudamérica (GIAR SA), capacitado para realizar misiones de evaluación y respuesta rápida ante desastres. El GIAR SA tiene la ventaja de la cercanía con las zonas del desastre, así como

El modelo de la Cadena de Socorro Suiza ha fortalecido las capacidades nacionales en el Perú a través de la formación de grupos para la búsqueda y rescate.

7. El proyecto USAR-Perú fue creado mediante un convenio de cooperación entre el INDECI y el PNUD, con apoyo financiero de COSUDE.



Integrantes de GIAR SA del Perú, Bolivia, Colombia y Suiza se movilizaron a Chile en el terremoto de febrero del 2010.

y el PNUD, con 57 370 dólares americanos. La inversión de la cooperación suiza ha sido utilizada en labores de capacitación y transferencia de conocimientos.

El costo-beneficio en las actividades de salvar vidas es difícil de estimar. En comparación con el enfoque tradicional de enviar equipos de rescate desde Suiza, el modelo de la cadena de socorro suiza USAR-GIAR permite ahorros en tiempo y costos de la intervención. Se estima en un millón de dólares americanos el costo de tener que desplazar a un equipo desde el extranjero para cumplir esta función, lo que ahora se puede hacer localmente.

del conocimiento del entorno local y del idioma, y representa ahorros en los costos de movilización. El GIAR SA lidera misiones de respuesta rápida a nivel de la región Sudamérica y contribuye a la toma de decisiones en la sede de la AH COSUDE en Suiza brindando información de los acontecimientos desde el terreno.

El presupuesto del proyecto USAR Perú es de 940 000 dólares americanos, correspondiéndole a COSUDE un aporte de 519 500 dólares americanos (55,2%). El INDECI contribuye con 116 000 dólares americanos; el CGBVP, con 67 000 dólares americanos; el gobierno regional de Tacna, con 179 700 dólares americanos;

La política de vivienda rural sismorresistente

La cooperación suiza ha desarrollado un diálogo estratégico con el gobierno peruano en diferentes niveles, incidiendo en la discusión y aprobación de políticas nacionales. Una experiencia que avala el diálogo y la incidencia política fue la configurada desde el programa de vivienda sismorresistente desarrollado en Ica por GIZ, con apoyo de COSUDE, cuyos aportes se transformaron en una política de Estado.

Entre los logros se pueden mencionar los siguientes:

- El 9 de abril del 2009, el gobierno peruano expidió el D. S. 008-2009-VIVIENDA, que



Ica: reconstrucción de una vivienda sismorresistente con geomalla.



Sistema de agua en Taray, Cusco.



Mapa parlante de riesgos en saneamiento básico rural, Cusco.

- declaró de interés prioritario la ejecución de programa de vivienda en el área rural.
- El 29 de setiembre del 2009, gracias al diálogo político de los miembros del GVSS, se logró que el gobierno y los congresistas emitieran la Ley 29589, que declara de interés prioritario la aplicación del bono familiar habitacional en el área rural y eleva a rango de ley el Decreto Supremo 008-2009-VIVIENDA.

La política de vivienda rural fue resultado de una experiencia que se remonta al apoyo brindado por COSUDE en el terremoto del 2001 en Arequipa. En aquella oportunidad, COSUDE, en alianza con la cooperación alemana (GTZ, hoy GIZ) y la japonesa (JICA), firmó un memorándum de entendimiento con el MVCS y, en el 2007, un modelo de gestión del Programa Nacional de Vivienda Rural, mediante el Proyecto Piloto de Vivienda Rural Ruruca.

Es difícil estimar el costo de pérdidas en viviendas en razón de los desastres, debido a lo complicado que resulta asignar un valor a la actual vivienda rural precaria. Entre el 2003 y el 2010 fueron afectadas 481 809 viviendas y 165 222 fueron destruidas. Una política de vivienda rural antisísmica protegerá los bienes y el patrimonio de las familias campesinas.

El impacto potencial de evitar la destrucción de las viviendas rurales debido a los próximos terremotos —período de retorno de 20 a 50 años— podría estimarse en el orden de los 400 millones de dólares americanos si las construcciones resisten. De desarrollarse la política de vivienda rural, una meta realista podría evitar la pérdida de entre un cuarto o la mitad de esta cantidad (100 a 200 millones de dólares americanos).

Internalización de la RRD en programas de desarrollo: SANBASUR y PACC

La internalización (*mainstreaming*) del enfoque de RRD de manera transversal en las políticas, programas y proyectos de desarrollo en el

Una política de vivienda rural antisísmica protegerá los bienes y el patrimonio de las familias campesinas.

Perú es un aporte de COSUDE. Se trata de un modelo reconocido en la intervención de la cooperación suiza, uno de los tres pilares de las directrices de COSUDE sobre la RRD. Así, se ha incorporado la RRD en las políticas, los programas y los proyectos de desarrollo, dotándolos de sostenibilidad y resiliencia ante los desastres; y se ha operado a través de plataformas institucionales.

La internalización se trabajó en dos programas: SANBASUR y PACC.

SANBASUR ha logrado lo siguiente:

- Capacitar a las JASS, organizaciones de la comunidad, para que dispongan de capacidades locales para la gestión de desastres. Con este propósito se desarrolló el manual *Agua en la microcuenca y la prevención de desastres*.
- Que alrededor de 70 municipalidades rurales cuenten con Oficinas Municipales de Saneamiento Básico, que incorporan la RRD a través de áreas técnicas financiadas por los propios gobiernos locales y articuladas a la Dirección Regional de Vivienda.
- Que los proyectos de agua y saneamiento contengan medidas de RRD y sean financiados por los niveles subnacionales, y ya no por la cooperación internacional.
- Para el 2010, se incorporó la RRD desde la etapa de preinversión hasta la de inversión, gracias a la labor de las Oficinas de Programación de Inversiones (OPI) del gobierno regional y de los gobiernos locales. Se ha incorporado el enfoque RRD a los perfiles técnicos de los proyectos de inversión pública (PIP).

El enfoque de género contribuye a comprender mejor la situación y a resaltar las diferencias entre mujeres y hombres, y niñas y niños, en lugar de asumir que todos viven la catástrofe de igual manera.

- Se ha desarrollado la metodología de evaluación de daños y análisis de necesidades (EDAN) para los sistemas de agua que son afectados o dañados como consecuencia de un desastre.
- Se han incorporado los instrumentos de RRD en el modelo nacional de agua y saneamiento básico rural (SABA).

Entre febrero del 2009 y enero del 2012, el PACC está promoviendo, en los departamentos del Cusco y Apurímac, estrategias de adaptación al cambio climático (ACC) para la población local y las instituciones públicas y privadas, desarrollando las líneas de acción de agua, seguridad alimentaria y riesgo de desastres.

El PACC ha fomentado lo siguiente:

- La investigación local y regional para la comprensión de las manifestaciones locales del cambio climático, el cual, aunque es global, se manifiesta de diferentes formas en las localidades.
- El trabajo con los gobiernos regionales del Cusco y Apurímac, en la lógica de la gestión compartida de todo el programa y desde su inicio, incluyendo a las entidades responsables de la RRD.
- La recuperación de experiencias sobre medidas de adaptación a nivel local, el manejo integral de cuencas y las prácticas agroecológicas a través de concursos campesinos, asimilación de buenas prácticas, recursos forestales, e incidencia en la mejora de recursos naturales e hídricos. El PACC está rescatando el saber ancestral de la población local, definiendo acciones conjuntamente con el conocimiento técnico.

En cuanto a las inversiones, durante el período 1995-2012 la cooperación suiza en agua y saneamiento ha aportado 36 400 000 dólares americanos que han favorecido a 200 000 beneficiarios directos, y desde el 2007 los gobiernos regionales han aportado unos 11 800 000 dólares americanos.

El modelo *mainstreaming* busca evitar que las inversiones en desarrollo en el Perú se pierdan luego en razón de la ocurrencia de desastres.



Curso de capacitación en viviendas sismorresistentes en el distrito de Laraos, provincia de Yauyos, región de Lima, con participación activa de mujeres.

El beneficio se encuentra en la incorporación de la gestión de riesgo de desastres en los enfoques, los proyectos públicos y los presupuestos, con el objetivo de conservar las inversiones. En su aplicación, por ejemplo, conduce a realizar obras —como infraestructura y vivienda— en lugares seguros, para evitar posteriores pérdidas. La inversión económica del PRRD-AH en *mainstreaming* es básicamente en asistencia técnica a los programas de desarrollo de COSUDE, siendo una intervención altamente efectiva para la que se requiere muy baja inversión.

La lógica de género en la RRD

En sus programas y proyectos, COSUDE se ha esforzado por promover la equidad de género,

en consonancia con los esfuerzos desplegados por Suiza a nivel nacional e internacional.

El enfoque de género contribuye a comprender mejor la situación y a resaltar las diferencias entre mujeres y hombres, y niñas y niños, en lugar de asumir que todos viven la catástrofe de igual manera. De este modo, permite diseñar mejores intervenciones y garantiza que los programas humanitarios integren plenamente el principio de no discriminación; en este caso, entre hombres y mujeres, y respectivamente niños y niñas. En esa medida, se identifican las distintas necesidades de seguridad y de protección, y se responde a estas, especialmente por el hecho de que, en contextos de crisis humanitaria, las mujeres están más expuestas a los riesgos de violencia y de explotación.

5. Conclusiones y retos para el futuro

La cooperación suiza en el Perú ha desarrollado modelos, programas y proyectos que exhiben logros en la incorporación del enfoque de RRD al desarrollo sostenible. Entre los diversos aportes, se puede mencionar que se ha reforzado a las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno —nacional, regional y local—, se han generado plataformas de actuación, se ha aportado a planes de desarrollo que han incorporado la GRD, se han fortalecido los comités de Defensa Civil, se ha insertado la RRD en los presupuestos públicos en el marco del SNIP y se ha reducido el riesgo de desastres.

Las intervenciones de la cooperación suiza —gracias al diálogo y a la incidencia, así como al establecimiento de aliados institucionales— han operado siguiendo criterios de costo-beneficio, lo que ha permitido el ahorro de tiempo y de recursos, protegiendo tanto vidas humanas como la inversión pública. Igualmente, las intervenciones de la cooperación suiza han facilitado articulaciones entre los gobiernos regionales y las municipalidades, en el marco del proceso de descentralización; además, se

Las intervenciones de la cooperación suiza han operado siguiendo criterios de costo-beneficio, lo que ha permitido el ahorro de tiempo y de recursos, protegiendo tanto vidas humanas como la inversión pública.

ha dado cabida y fortalecido a instituciones de la sociedad civil.

A partir de la experiencia y la actuación de la cooperación suiza, se perfilan para el futuro una serie de retos, acciones y procesos orientados a consolidar —y a hacer sostenible— un sistema RRD en el Perú. La cooperación suiza propone un conjunto de hipótesis para aplicar la RRD en el Perú, garantizar su sostenibilidad y generar capacidad para atender los desastres y las emergencias.

Políticas públicas y desarrollo institucional multinivel

En el futuro, el reforzamiento de las políticas que incorporen la RRD en el desarrollo sostenible institucional requerirá el apoyo a la PCM como ente rector del SINAGERD; al CENEPRED, en su rol de identificación y reducción de riesgos asociados a peligros de la atención a desastres; y al INDECI, en su papel en la preparación, la respuesta, la rehabilitación y la coordinación con el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional y los centros de operaciones regionales —evaluación de daños, análisis de necesidades, declaratoria de emergencia—. La intervención en RRD requiere el concurso de instituciones y actores ubicados en diversas esferas como la gubernamental, la técnica, la científica, la de la sociedad civil, la comunitaria, etcétera. Se requieren plataformas de actuación que permitan la sinergia y/o coordinación entre ellas. Es una fortaleza que el marco legal peruano defina con claridad las jerarquías y roles de las instituciones, pero la complementariedad definida en la ley debe ser concretada a través de programas y proyectos que las articulen.

Descentralización y generación de sistemas regionales

En el marco del proceso de descentralización, se requiere, igualmente, fortalecer la labor de los niveles territoriales del gobierno peruano —regiones y municipalidades— a través de sus planes y procesos de desarrollo, acciones de mitigación, recursos humanos y materiales, y metodologías utilizadas. Es necesario desarrollar una coordinación intrarregional que involucre a diversos actores de la sociedad civil y al Estado a nivel regional, generando sinergias para la prevención, la atención y la mitigación frente al riesgo de desastre. Los programas y proyectos en RRD que se implementen deben fomentar el diálogo y la incidencia con las autoridades, para aportar a políticas públicas que aseguren la sostenibilidad e institucionalidad de las propuestas, en el camino de los compromisos del Marco de Acción de Hyogo (2005), el cual incorpora la consideración de los riesgos de desastres en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel.

En el ámbito de los gobiernos subnacionales, para lograr una mayor incorporación de la GRD en los PIP se requiere una mayor sensibilización y voluntad política por parte de las autoridades. Es necesario, también, mejorar los niveles de institucionalidad estableciendo mecanismos de seguimiento de los planes de desarrollo concertado, y de las instancias o mecanismos generados a partir de los proyectos concluidos. Están planteados desafíos en el plano económico y financiero. En general, en cada nivel gubernamental se observa reticencia a invertir en GRD y se espera que el nivel inmediatamente superior lo haga. Así, los gobiernos locales tienden a solicitar apoyo de los gobiernos regionales, y estos al gobierno nacional. Es necesario que se tomen acuerdos institucionales para realizar una inversión compartida de acuerdo con las competencias y posibilidades de cada instancia de gobierno.

Necesidad de mejorar los sistemas de estimación de riesgos

En el proceso de identificación y estimación de riesgos existe un gran vacío, falta de inversión,

Es necesario desarrollar una coordinación intrarregional que involucre a diversos actores de la sociedad civil y al Estado a nivel regional, generando sinergias para la prevención, la atención y la mitigación frente al riesgo de desastre.

poca capacidad, debilidad en las metodologías y carencia de recursos humanos. La inversión de las regiones y municipalidades resulta escasa, y la producción de información sobre peligros, vulnerabilidades y riesgos es limitada. No se cuenta con suficientes estaciones meteorológicas ni sismológicas ni hidrológicas ni de glaciología. El apoyo de las entidades científicas y universidades a las instancias subnacionales está condicionado a la duración de los proyectos de la cooperación internacional. Un rol clave deberían cumplir las universidades regionales, especializándose en los temas que afectan a las regiones y destinando sus recursos —el canon en universidades nacionales— a estudios de análisis de riesgos, entre otras actividades.

RRD internalizado en el desarrollo sostenible

Es importante indicar que ningún proceso de desarrollo podrá ser sostenible si no logra internalizar acciones de reducción de riesgo de desastres, y para ello es evidente que no es necesario tener un proyecto de RRD sino realizar políticas y programas que incorporen la probabilidad de ocurrencia de desastres o generación de riesgos.

La cooperación suiza en el Perú ha logrado acumular una valiosa experiencia en las intervenciones de los programas de agua y saneamiento rural, y adaptación al cambio climático, y consideramos que esta lógica de trabajo se puede insertar exitosamente en otras esferas del desarrollo, tales como la económica y la social.

Principales abreviaciones

ACC	Adaptación al cambio climático
AH	Ayuda humanitaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre
CGBVP	Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú
CI	Cooperación internacional
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DGPM-MEF	Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas
EDAN	Evaluación de daños y análisis de necesidades
FEN	Fenómeno de El Niño
GIAR SA	Grupo de Intervención y Apoyo Rápido Sudamérica
GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo (por sus siglas en alemán)
GRD	Gestión del riesgo de desastres
GRIDES	Grupo Impulsor de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático
GVSS	Grupo de Vivienda Segura y Saludable
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INSARAG	International Search and Rescue Advisory Group
JASS	Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MAH	Marco de Acción de Hyogo
MCLCP	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MVCS	Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción
OCHA	Naciones Unidas-Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (por sus siglas en inglés)
OPI	Oficinas de Programación de Inversiones
PACC	Programa de Adaptación al Cambio Climático
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIP	Proyectos de inversión pública
PNUD	Programa de Desarrollo de Naciones Unidas
PREDES	Centro de Estudios y Prevención de Desastres
PRRD-AH	Programa de Reducción del Riesgo de Desastres y Ayuda Humanitaria en los Países Andinos
REDHUM	Red Humanitaria Nacional
RRD	Reducción del riesgo de desastres
SABA	Saneamiento Básico
SANBASUR	Saneamiento Básico en la Sierra Sur
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología
SINADECI	Sistema Nacional de Defensa Civil
SINAGERD	Sistema de Gestión de Riesgo de Desastres
SIREDECI	Sistemas Regionales de Defensa Civil
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UNC	Universidad Nacional de Cajamarca
UNDAC	UN Disaster Assessment and Coordination
USAID-OFDA	Agencia Americana para Ayuda Internacional-Office Foreign Disaster Assistance
USAR	Búsqueda y rescate urbano (por sus siglas en inglés)
USAR-Perú	Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Operativas de los Sistemas Regionales de Defensa Civil en Búsqueda y Rescate Urbano en Estructuras Colapsadas

- CALDERÓN C., Julio
2010 *Documento país 2010*. Lima: DIPECHO.
- CANCINO, Zorobabel
2010 *Diagnóstico de los mecanismos de coordinación del SINADECI para la respuesta oportuna y eficaz a desastres entre los niveles nacional, regional y local*. Lima: COSUDE.
- CENTRO DE ESTUDIOS Y PREVENCIÓN DE DESASTRES (PREDES)
2009 *Diseño de escenario sobre el impacto de un sismo de gran magnitud en Lima Metropolitana y Callao*. Lima: COSUDE.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ
2011 *Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD)*. *El Peruano*, 19 de febrero.
- FERRADAS, Pedro
2010 «Luces y sombras en la gestión del riesgo en el Perú». *Revista Agraria*, número 115, Lima, pp. 4 y 5.
- GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA-PGRD-GTZ
2007 *Sistematización de la difusión y aplicación de tecnología sismo-resistente en las provincias de Condesuyo y de Castilla*. Arequipa: Proyecto de Gestión de Riesgos de Desastres Naturales con enfoque de Seguridad Alimentaria. PGRD-COPASA.
- ISDR-NACIONES UNIDAS
2009 *UNISDR Terminología reducción del riesgo de desastres*. Ginebra: Naciones Unidas.
- MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAJAMARCA
2009 *Sistematización del proyecto «gestión del riesgo frente a la amenaza de deslizamientos en la ciudad de Cajamarca*. Cajamarca: PGRFAD-COSUDE.
- NACIONES UNIDAS
2009 *Misión de preparación para la respuesta a desastres (UNDAC)*. Lima: OCHA.
- NEUMANN, Ali
2010 *DDR Effectiveness Assessment in Peru and Bolivia. Assessment Report*. Lausanne: COSUDE.
- VON HESSE, Milton (coordinador)
2010 *Diseño del Programa Presupuestal Estratégico de la Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres en el marco del presupuesto por resultados. Informe final*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ZIMMERMANN, Marcus y Franz STOSEEL
2011 *Disaster Risk Reduction in International Cooperation. Switzerland's Contribution to the Protection of Lives and Livelihoods*. Berna: COSUDE.

Débil coordinación interinstitucional del SINADECI

<p>Baja calidad de la <i>información</i> sobre desastres que fluye de un nivel a otro</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los actores no siguen los canales de información y comunicación señalados por el sistema • Se observa una baja calidad, oportunidad y veracidad de la EDAN. • La percepción de emergencias es una ventana de oportunidad para acceder a recursos públicos adicionales. • La información se sesga hacia la infraestructura, en detrimento de otras dimensiones del daño. • Hay una interferencia política en el manejo de la información.
<p>Difícil y engorroso acceso a los <i>recursos financieros</i> para la respuesta</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El marco normativo y el proceso de gestión operan siguiendo un modelo no compatible con la atención de las emergencias. • La previsión y la asignación de recursos financieros por parte de los gobiernos regionales y locales a la respuesta de desastres es limitada o inexistente. • La metodología de identificación de proyectos, a cargo de la DGPM-MEF, es insuficiente y necesita ser simplificada.
<p>Difícil cumplimiento de los <i>roles</i> asignados a los actores en el sistema regional y local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las entidades confunden la rectoría del INDECI con la función directa en el terreno. • Hay escasa claridad sobre el proceso de subsidiariedad en la atención del desastre. • Los comités de Defensa Civil están debilitados y tienen una limitada vida institucional. • La transferencia de competencias está incompleta y no cuenta con suficientes recursos.
<p><i>Limitada articulación</i> de acciones entre los actores en el sistema en los tres niveles de gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hay un escaso liderazgo al interior de los sistemas territoriales (región, provincia, municipio). • La interferencia política en la toma de decisiones afecta la coordinación. • Los instrumentos de gestión para la planificación, la información y la coordinación —el Centro de Operaciones de Emergencia (COE), los planes de operaciones y emergencia, y los protocolos de actuación— no existen o están incompletos o trunco. • Las capacidades de los recursos humanos del sistema son limitadas.

Fuente: Cancino (2010).