

Experiencia reciente de la gestión local del riesgo volcánico y sísmico

Jackeline Choque¹,

1 Centro de Estudios y Prevención de Desastres. Predes – jchoque@predes.org.pe

Palabras clave: gestión de riesgo de desastres, peligro volcánico gobiernos locales.

En el sur del Perú se han identificado 16 estructuras volcánicas catalogadas como activos y potencialmente activos (Der Silbva & Francis, 1991; Simkim & Siebert, 1994; Smithsonian Institution, Global Volcanism Program, y desde 1550 ocho de ellos (Huaynaputina, Ubinas, Misti, Sabancaya, Tutupaca, Ticsani, Yucamane y volcanes de Andagua) han presentado erupciones (Ribera et al., 2006).

Los productos emitidos por los volcanes activos durante los últimos 500 años, causaron enormes estragos a varios poblados, terrenos de cultivo y obras de infraestructura (carreteras, canales de agua, etc.) localizados en sus inmediaciones. En la época histórica, los efectos más trágicos sucedidos en el sur peruano fueron generados por la erupción del volcán Huaynaputina en el año de 1600 d.C. durante el cual murieron más de 1500 personas y se destruyeron más de 10 poblados menores localizados en sus inmediaciones (Thouret et al., 2002).

Las erupciones más recientes en el sur de Perú tienen que ver con los Volcanes Sabancaya (Arequipa) y Ubinas (Moquegua). Por otro lado, el Volcán Misti ubicado a 17 km del centro de la ciudad de Arequipa, representa un riesgo latente para más de un millón de personas que viven en las inmediaciones del macizo; y de acuerdo a los estudios de las instituciones científicas como INGEMMET e IGP el Misti ha presentado erupciones pequeñas, moderadas y grandes, a lo largo de su historia.

Ante la recurrencia y severidad de desastres asociados a fenómenos naturales o inducidos por la actividad humana, el estado peruano viene impulsando la formulación y adopción de políticas públicas para la Gestión de Riesgos de Desastres, en consecuencia el año 2011 aprobó la ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), así como el Reglamento de la

precitada ley, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM y recientemente la aprobación de la actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050.

“El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) es un Sistema interinstitucional, descentralizado, transversal y participativo, creado con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos a fin de evitar la generación de nuevos riesgos, así como la preparación y atención ante situaciones de desastres, mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres” (Ley No 29664, ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres).

También señala la precitada ley que “las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno, son responsables de implementar los lineamientos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”.

El numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), define a la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres “como el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente”.

En este contexto normativo y coyuntural, las organizaciones no gubernamentales (ONG): Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA Perú) y el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES), ejecutaron recientemente (2019-2020) el proyecto titulado “Fortalecimiento de

las capacidades para la reducción de riesgos y aumento de la resistencia en las comunidades de Caylloma, Arequipa" ("primera fase") con el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Las actividades comprendieron la transferencia de conocimientos sobre los riesgos volcánicos a las autoridades y a la población; la capacitación de funcionarios para utilizar instrumentos técnicos de gestión de riesgos y de respuesta en caso de emergencia; la capacitación de voluntarios para apoyar las actividades de emergencia y recuperación en caso de desastre; la formulación de un plan provincial de prevención y reducción de riesgos de desastre basado en escenarios de riesgo actualizados; la instalación de equipo de comunicación en el Centro de Operaciones de Emergencia provincial; y la elaboración de planes distritales de contingencia para terremotos y erupciones volcánicas.

En ésta misma línea las ONGs ADRA Perú y PREDES, para los años 2020 al 2022 han ejecutado en consorcio, el proyecto segunda fase "Aumento de la resiliencia de las comunidades y los gobiernos locales y regionales ante el peligro volcánico y sísmico" denominado también, en su nombre corto "Preparados ante Volcanes y Sismos" en las regiones de Arequipa y Moquegua, con el financiamiento de USAID; específicamente en 6 distritos de la provincia de Arequipa: Cayma, Alto Selva Alegre, Miraflores, Mariano Melgar, Paucarpata y Chiguata; y un distrito de la provincia de Sánchez Cerro: Ubinas (Fig. 1) respectivamente; ambos ámbitos regionales vulnerables y expuestos a fenómenos naturales recurrentes ya conocidos como son las lluvias intensas de estación, deslizamientos, heladas, etc. y otros como sismos y vulcanismo que han ocasionado gran afectación a su población, y que a la fecha siguen siendo vulnerables por la exposición frente a los volcanes Ubinas y Misti.

El objetivo principal del proyecto ha sido fomentar la capacidad de reducción del riesgo de desastres a nivel de los gobiernos locales y regionales de Arequipa y Moquegua desde el rol de sus funcionarios, líderes de comunidades hasta la población, con la participación activa de socios estratégicos del proyecto como las instituciones técnico científicas de INGEMMET e



► Fig. 1 - Área de intervención (Arequipa-Moquegua).

Instituto Geofísico del Perú – IGP, así como las entidades técnicas del Sinagerd del nivel nacional y local como el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y el Centro Nacional de Estimación y Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), entre otras entidades de la Plataforma de Defensa Civil de las zonas de intervención.

El proyecto denominado también "Preparados ante Volcanes y Sismos" se ha estructurado bajo tres ejes o componentes como son: i) Eje de sensibilización y movilización, basado en una estrategia comunicacional con la población, ii) Creación de capacidad y formación, con un enfoque de formación de capacidades en la población, líderes locales y funcionarios, y iii) Política y Planificación, enfocado a la formación de capacidades en los grupos de trabajo y plataformas de defensa civil de los gobiernos locales y regionales.

Metodología del trabajo con funcionarios

En relación a las actividades del eje o componente Política y Planificación (iii) del proyecto, éstas se desarrollaron con la participación de los Grupos de Trabajo de Gestión de Riesgo de Desastres (GTGRD) y Plataformas de Defensa Civil conformados al interior de gobierno local. De acuerdo al art. 14° numeral 14.3 de la ley del Sinagerd, "los gobiernos regionales y gobiernos locales constituyen grupos de trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres, integrados por funcionarios de los niveles directivos superiores y

presididos por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad”.

En este marco se han sostenido reuniones técnicas expositivas y participativas con los grupos de trabajo, de manera virtual y presencial a fin de sensibilizar y fortalecer los conocimientos y capacidades en materia de gestión del riesgo de desastres en sus tres componentes como son la gestión prospectiva, correctiva y reactiva; teniendo como productos de éste trabajo instrumentos como: Escenarios de riesgos volcánico: Misti y Ubinas, Planes de contingencia para peligros sísmicos y volcánicos (lahares); así como Planes de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante actividad eruptiva del volcán Misti.

Las reuniones con los grupos de trabajo de gestión del riesgo de desastres (Fig 2), de los distritos del ámbito del proyecto, se han realizado en gabinete y también en salidas a campo (Fig. 3), lo cual ha permitido un acercamiento más directo y amigable con las entidades técnicas e instituciones científicas del Sinagerd, siendo una experiencia rica para dichos estamentos, sobre todo en el tema de redefinir o actualizar estrategias para la sensibilización y difusión de información técnica de una manera amigable y efectiva.

Por lo tanto, ha sido importante el involucramiento de las instituciones técnico-científicas en el proceso de fortalecimiento de los equipos técnicos de los Gobiernos locales y regionales.



► Fig. 2 - Reuniones técnicas con autoridades e instituciones técnico-científicas.



► Fig. 3 - Reconocimiento de los peligros del volcán Misti.

CONCLUSIONES

En la experiencia de trabajo con los equipos técnicos de los GTGRD de los gobiernos locales, para el asesoramiento técnico en la implementación de acciones de preparación, prevención y reducción del riesgo volcánico y sísmico, se han identificado aspectos interesantes que se comparten a continuación.

ASPECTOS POR MEJORAR

Los encargados de las áreas o sub gerencias de Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) han mostrado interés, y entendimiento de la importancia de fortalecer debilidades en la implementación de la GRD en sus territorios, sin embargo sus capacidades se ven sobrepasadas en virtud a las múltiples funciones que desempeñan y el poco personal que integran estas áreas, que en algunos casos llegan a tener sólo dos personas, a lo cual se suma el poco tiempo que tienen para especializarse o fortalecer sus conocimientos sobre como implementar eficientemente la gestión del riesgo de desastres en sus ámbitos territoriales.

Por otro lado, una parte importante de funcionarios de otras unidades orgánicas de un mismo gobierno local, consideraban que la gestión del riesgo de desastres sólo se enfoca en acciones preparación y de respuesta frente a emergencias y que estas son responsabilidades de la Oficina de Defensa Civil y/o GRD, lo que debilita el concepto de la transversalidad de la gestión del riesgo de desastres que indica la ley.

La percepción del riesgo se valora desde una visión de la recurrencia de los fenómenos. Por ejemplo, en el caso de Arequipa los funcionarios y/o población perciben como peligros latentes, en primer lugar, a lluvias intensas, huaycos, deslizamientos, seguido por sismos, y por último al volcán Misti como un peligro muy lejano pues las evidencias señalan que su última actividad eruptiva ocurrió hace cientos de años y eso les da confianza, que no sucederá nada en un futuro cercano, por lo cual no es urgente o prioritario realizar acciones al respecto.

En cambio, en el distrito de Ubinas (Moquegua) ocurre lo contrario, los episodios recientes de actividad eruptiva del Volcán San Pedro de Ubinas y su impacto, hacen que la población tenga la percepción de peligro prioritario, seguido de otros como lluvias, deslizamientos, sismos, etc.

Esta situación de actividad eruptiva del Ubinas ha hecho que la población y sus autoridades internalicen el concepto de convivencia con el peligro, considerando que el volcán no siempre está en erupción y por otro lado no desean dejar sus tierras, y actividades productivas. Sin embargo, se ven afectados o abatidos cuando generan o gestionan proyectos de inversión pública que mejorarían sus condiciones de vida, pero reciben respuestas negativas o dilatorias para su ejecución por parte de los sectores nacionales; a esto se suma una aún débil continuidad en el acompañamiento técnico por parte del sector nacional y regional en la resolución de sus necesidades. Esta situación hace que los funcionarios no le den mucha importancia a la generación de instrumentos para implementar los procesos de prevención y reducción del riesgo de desastres frente a un peligro definido.

Por otro lado, muestran más interés en el fortalecimiento de capacidades para la preparación y respuesta, aun cuando tengan muy pocos recursos financieros para implementar actividades al respecto; un aspecto resaltante y muy conocido es, que en las zonas rurales los anexos y/o centros poblados están ubicados algo distantes uno del otro y en el área de gestión de riesgos de desastres del municipio distrital solo hay una persona, con el acompañamiento a veces de un auxiliar administrativo si el presupuesto lo permite. En estos casos es importante que los gobiernos provinciales o regionales asuman parte activa en el acompañamiento técnico para la implementación de la GRD en el territorio.

Los funcionarios de los gobiernos locales y regionales, sobre todo aquellos que trabajan en el área de Planeamiento y Desarrollo Institucional no están convencidos de la importancia de adecuar sus documentos de gestión institucional con el enfoque de GRD y consideran que estas acciones son muy engorrosas y otros que se les recargará más funciones a las que ya tienen. Esta situación es un tema que debe seguirse trabajando y no solo llegar a cambiar la denominación de la oficina o área. Aún es débil la institucionalidad y articulación del SINAGERD.

ASPECTOS POSITIVOS

La Estimación del riesgo, como procedimiento para conocer los niveles de riesgo en un territorio, ha sido un tema que se viene entendiendo, ya que esto les permitirá tomar decisiones apropiadas en la generación de proyectos de desarrollo y gestionar los riesgos adecuadamente; sin embargo, es un tema que debe seguir siendo fortalecido, en los municipios más aun cuando se tiene muy cerca un nuevo proceso electoral.

Los funcionarios comprenden la necesidad de involucrar a líderes comunitarios para gestionar mejor el riesgo de desastres, pero también consideran que estos deben ser identificados minuciosamente pues han tenido experiencias con algunos dirigentes vinculados o traficantes de terrenos que buscan posicionarse en zonas de riesgo.

Los funcionarios consideran que, para el cumplimiento de sus roles y funciones en la gestión del riesgo de desastres en sus respectivos territorios, es necesario ser capacitados constantemente, con temas prácticos de la GRD, así como

la necesidad de una articulación real y eficiente entre los funcionarios de una misma entidad y el conocimiento de sus actividades, competencias o funciones.

Se ha logrado un entendimiento inicial del rol de los municipios, no sólo en la gestión reactiva, sino también en la gestión prospectiva y correctiva.

Es importante destacar también el acercamiento estrecho que han tenido las entidades técnico científicas en el trabajo con los equipos técnicos de los gobiernos locales y regionales, para el desarrollo de instrumentos como escenarios de riesgos, planes de prevención y reducción de riesgo de desastres, planes de contingencia, entre otros.

Los funcionarios consideraron importante el rol de los representantes del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI y Centro Nacional de Estimación y Prevención y Reducción de Desastres - CENEPRED, pues aportan el respaldo normativo, así como el acompañamiento activo en el proceso de las actividades del proyecto.

AGENDA PENDIENTE

- ▶ Si bien es cierto los gobiernos locales y regionales tiene conformados su GTGRD y en algunos casos sus equipos técnicos, es necesario que funcionen como tales, teniendo reuniones técnicas periódicas que permitan una agenda de trabajo establecida en sus programas de actividades anuales y que estos documentos de gestión sean elaborados por ellos mismos y en los primeros meses del año.
- ▶ Es importante conocer en mayor profundidad la realidad de cada municipio: capacidades institucionales, técnicas, recursos y sobre esa base diseñar estrategias o mecanismo diferenciados de capacitación. Se debe tener claro el perfil de los funcionarios/as, que no siempre son especialistas en GRD.
- ▶ Los planes de capacitación deben basarse en un buen diagnóstico de las necesidades y expectativas de los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales; ello con la finalidad de no entrar en una competencia de prioridades.
- ▶ La capacitación a los funcionarios/as debe promover en mayor medida la articulación con los líderes/as locales y población.
- ▶ Se concluye que es más efectiva la capacitación presencial vs la capacitación virtual, sin dejar de ser también importante; la diferencia está en el uso de metodologías participativas, muy dinámicas, y un lenguaje sencillo y práctico.
- ▶ Se requiere un mayor acompañamiento, retroalimentación y soporte a los funcionarios/as, con la finalidad de que no se pierda lo que se ha logrado.
- ▶ Se debe tener claro como condicionante, la alta rotación de funcionarios/as: Considerar acciones de respaldo como planes anuales de trabajo y otros documentos de compromiso, acciones de seguimiento y retroalimentación constantes.
- ▶ Para el caso del peligro volcánico sobre todo en Arequipa, es importante dejar claro que su abordaje parte primordialmente de una gestión prospectiva y correctiva, que integre de primera instancia el conocimiento de riesgo en el territorio, el control urbano, los procesos constructivos, el control de expansión urbana a través de medidas no estructurales como normativas regionales o nacionales, elaboradas en consenso con los gestores del territorio vale decir niveles locales, regionales, nacional (SBN) y las instancias involucradas.
- ▶ La normativa nacional de GRD y los proyectos en la materia, tendrían que considerar en su ejecución, las diferentes realidades y capacidades de los municipios y gobiernos regionales.
- ▶ En el caso de Arequipa, la amenaza volcánica del Misti quizás sea el motivo más importante para trabajar en la Prevención (evitar o reducir el riesgo a futuro). En otros términos, es la principal justificación o motivo para controlar la expansión urbana hacia el volcán, dado que está catalogada como zona de alto peligro. En tal sentido los

escenarios de riesgo juegan un papel muy importante en la toma de decisiones, pues son la base para la planificación del desarrollo adecuado del territorio, así como la implementación de los mecanismos de control urbano en estas zonas de alto peligro; de allí se destaca la importancia del trabajo de las instituciones científicas con los niveles municipal y regional.

AGRADECIMIENTOS

Nuestro agradecimiento al Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet), por su acompañamiento y aporte científico durante la ejecución del proyecto, así como por brindarnos este espacio para compartir algunas de nuestras experiencias con los gobiernos locales y regionales.

REFERENCIAS

- ▶ INGEMMET. (2018). Informe Técnico "Evaluación del riesgo volcánico en el sur del Perú"; página web: http://ovi.ingemmet.gob.pe/?page_id=104.
- ▶ Decreto Supremo. N° 048-2011-PCM. Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. (19 de febrero de 2011). Normas Legales N° 436456. Diario Oficial El Peruano.