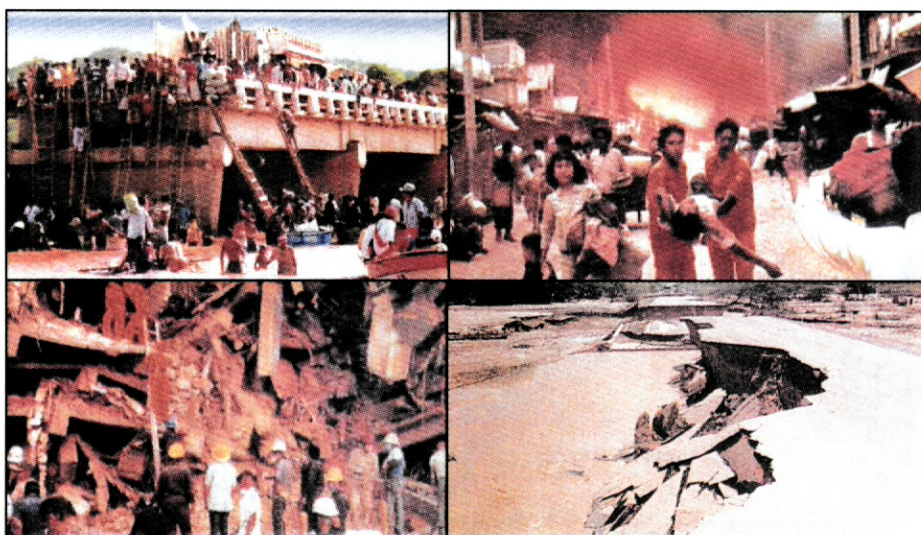




MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL
DEL SECTOR PUBLICO (EX-ODI)

CONCURSO PUBLICO N°0001-2001-EF/68.01.UCP



***ESTUDIO PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA
NACIONAL DE DEFENSA CIVIL***

**INFORME ADAPTADO DEL ESTUDIO
ADDENDUM N° 02
CONTRATO DE PRESTAMO N° 1058/OC-PE-BID**

VOLUMEN I
DIAGNOSTICO DEL SINADECI
DICIEMBRE 2002

CONSORCIO BERGER – CETEC

INDICE

DESCRIPCIÓN	Pág.
1 INTRODUCCIÓN	1
2 GENERALIDADES.....	1
2.1 Antecedentes.....	1
2.2 El Comité Nacional De Defensa Contra Siniestros Públicos	2
2.3 Nuevas Atribuciones de los Municipios y Políticas para el Planeamiento Urbano y la Planificación Nacional.....	3
2.4 El Terremoto de 1970 y la Creación del Sistema	4
2.4.1 Un nuevo contexto político: el gobierno militar reformista y los cambios en la estructura y el rol del Estado.....	4
2.4.2 El régimen militar reformista y el terremoto de Huaraz de 1970	5
2.4.3 La respuesta inmediata: la actuación y situación del ASER en el contexto de la respuesta del gobierno militar : el surgimiento del modelo.....	5
2.4.4 El Comité Nacional de Emergencia (CNE) y el Comité de Reconstrucción y Rehabilitación (CRR): etapas, aspectos y organismos diferentes en la respuesta de 1970.....	7
2.4.5 De la Fase de Emergencia a la Fase de Reconstrucción.....	8
2.4.6 Participación Comunitaria en la distribución de la ayuda	8
2.4.7 De la experiencia al modelo.....	8
2.4.8 La reconstrucción como parte del desarrollo: "No reconstruyamos la pobreza"	9
2.5 La Propuesta de Creación del Sistema	10
2.5.1 Las Nociones.....	10
2.5.2 La Estructura y Organización	13
2.5 La Creación del Sistema de Defensa Civil (SIDECI).....	17
2.6.1 Definición del Sistema y del Campo de los Desastres.....	17
2.6.2 Los Grandes Rasgos del Sistema.....	19
2.6.3 Lo que se había ido forjando entre 1970 y 1972 : De los Comités de Emergencia al Sistema. Desastres medianos y pequeños durante la transición.....	21
2.6.4 La estructura, organización y composición del Sistema.....	21
2.6.5 Atribuciones y funciones de los Comités	25
2.7 Los cambios de 1987 (D.S. 005-88/SGMD): Fortalecimiento del INDECI.....	28
2.7.1 El nuevo contexto político	28

2.7.2	Sobre los principios que animan la Defensa Civil.....	29
2.7.3	Ubicación en el aparato del Estado.....	30
2.7.4	Estructura, organización y funciones.....	30
2.8	Los cambios mas recientes de los últimos 10 años (1991 – 1992; la vuelta a 1972).....	36
2.8.1	Nuevo contexto Político.....	36
2.8.2	Nueva denominación, cambios en la estructura, funciones y jerarquización de los organismos del Sistema. La des-regionalización política del Sistema y los aspectos de retorno a 1972.....	37
2.8.3	La nueva estructura general del Sistema.....	38
2.8.4	Las nuevas atribuciones del INDECI.....	38
2.8.5	Modificaciones en la ubicación del INDECI y del Sistema en el aparato estatal: nuevas definiciones, campos y reglas de juego.....	38
2.8.6	El INDECI y La DEFENSA CIVIL: Cavilando entre la Policía menor, la seguridad política interna y el desarrollo sostenible.....	40
2.8.7	De la naturaleza y principios: nuevos términos y matices. Entre la dureza y la permeabilidad.....	42
2.8.8	La nueva organización: lo funcional por encima de la representatividad política.....	42
2.8.9	Las Direcciones Regionales: el INDECI ocupa todo el espacio. Las Direcciones Regionales, los Comités Regionales y las Oficinas de Defensa Civil. El doble modelo: La función ejecutiva se desvanece.....	44
2.8.10	Los Comités Regionales y las Direcciones del INDECI: El paradigma militar de la emergencia.....	46
2.8.11	Sobre el Diagnóstico y la Propuesta actual. El sector Defensa como recurso de excepción. Del paralelismo intrínseco a la noción de Defensa Civil.....	47
2.8.12	El Sistema no se encuentra con los actores de la prevención sufriendo el estigma de la emergencia.....	49
2.8.13	La participación a nivel central del Sistema: Los Consejos Consultivos y la necesidad de integración y ampliación del Sistema. El problemas de la jefatura.....	51
2.8.14	De la obligatoriedad, de los recursos para la emergencia, del régimen económico, de la experiencia y su elaboración.....	53
2.8.15	Desde el Fortalecimiento del INDECI, por Imposiciones legislativas, y el debilitamiento por inercia de los Comités Regionales y las Oficinas de Defensa Civil, al cambio del paradigma: Formación de la Comisión Multisectorial de Reducción de Riesgos para el Desarrollo.....	54
2.8.16	Las Nuevas Atribuciones del INDECI (Fortalecimiento).....	56
2.8.17	Confrontación del Diagnóstico del Sistema Nacional de Defensa Civil por el Consorcio Berger – CETEC, INDECI, PCM y MEF.....	57


Ing. MAURO B. CABADA L.
 Representante Legal
 de la asociación

3	DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL	64
3.1	Sistema Nacional de Defensa Civil - SINADECI	64
3.1.1	Creación.....	64
3.1.2	Marco Legal	64
3.1.3	Objetivos:	64
3.1.4	Metas y/o finalidad:.....	64
3.1.5	Organización:	65
3.1.6	Funciones:	65
3.2	Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI	71
3.2.1	Creación.....	71
3.2.2	Marco Legal	71
3.2.3	Objetivos:	71
3.2.4	Metas:	71
3.2.5	Organización:	71
3.2.6	Funciones:	73
3.3	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología – SENAMHI.....	73
3.3.1	Creación.....	73
3.3.2	Marco Legal	73
3.3.3	Objetivos:	74
3.3.4	Metas:	74
3.3.5	Organización:	74
3.3.6	Funciones:	76
3.4	Instituto del Mar del Perú - IMARPE	76
3.4.7	Creación.....	76
3.4.8	Marco Legal	76
3.4.9	Objetivos:	77
3.4.10	Metas:	77
3.4.11	Organización:	77
3.4.12	Funciones:	77
3.5	Instituto Geofísico del Perú - IGP	79
3.5.13	Creación.....	79
3.5.14	Marco Legal	79
3.5.15	Objetivos:	80
3.5.16	Metas:	80
3.5.17	Organización:	80
3.5.18	Funciones:	80
3.6	Dirección de Hidrografía y Navegación - DHN.....	82
3.6.19	Creación.....	82
3.6.20	Marco Legal	83

3.6.21	Objetivos:	83
3.6.22	Metas:	83
3.6.23	Organización:	84
3.6.24	Funciones:	84
3.7	Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA	84
3.7.25	Creación.....	84
3.7.26	Marco Legal	84
3.7.27	Objetivos:	84
3.7.28	Metas:	85
3.7.29	Organización:	85
3.7.30	Funciones:	85
3.8	Sectores	87
3.8.1	Ministerios de: Agricultura, Salud, Transportes, Vivienda.....	87
3.8.2	Ministerio de Defensa	87
3.9	Empresas Publicas y/o Privadas	89
3.9.1	Empresas Publicas	89
3.9.2	Consejos Transitorios de Administración Regionales.....	89
3.10	Otras Instituciones.....	91
3.10.3	Policía Nacional del Perú	91
3.10.4	Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú	93
3.10.5	Municipalidades	94
4	IDENTIFICACIÓN DE DESASTRES OCURRIDOS EN EL PERÚ	96
4.1	Desastres Hidrometeorológicos.....	96
4.1.1	Tipos de Desastres Generados por Fenómenos Hidrometeorológicos.....	98
4.2	Desastres Geofísicos.....	112
4.2.1	Tipos de Desastres Generados por Fenómenos Geofísicos.....	113
4.3	Desastres de Origen Humano (Antropico)	117
4.3.1	Indebida Explotación y manejo de los recursos naturales.....	117
4.3.2	Introducción al Medio Ambiente de Sustancias Tóxicas	117
4.3.3	Respuesta de la Naturaleza a la agresión de que ha sido víctima.....	117
4.4	Desastres de Origen Biológico	120


Ing. MAURO B. CABADA L.
 Representante Legal
 de la asociación

5	SISTEMA ACTUAL DE RESPUESTA ANTE LAS EMERGENCIAS	121
5.1	Comisión Nacional de Emergencia	121
5.2	INDECI.....	122
5.3	INRENA	123
5.4	Dirección de Hidrografía y Navegación (DHN).....	123
5.5	Instituto Geofísico Del Perú (I.G.P.)	124
5.6	Servicio Nacional De Metereología E Hidrología (SENAMHHI).....	124
6	DISPONIBILIDAD Y CALIFICACIÓN DEL PERSONAL.....	128
6.1	Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)	130
6.2	Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).....	130
6.3	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI)	130
6.4	Instituto del Mar del Perú (IMARPE)	130
6.5	Instituto Geofísico del Perú (IGP).....	130
6.6	Dirección de Hidrografía y Navegación (DHN).....	130
7	EVALUACION DE LOS PRESUPUESTOS DE OPERACION Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO.....	131
8	CAPACIDAD INSTALADA DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL (SINADECI).....	143
8.1	Instituto Nacional De Defensa Civil (INDECI)	143
8.2	Comités De Defensa Civil	143
8.3	Oficinas De Defensa Civil Sectoriales, Institucionales Y De Las Empresas Del Estado	146
8.4	Oficinas De Defensa Civil De Los Gobiernos Locales	146
8.4.2	Oficinas Regionales.....	146
8.4.3	Oficinas Sub Regionales.....	146
8.4.4	Oficinas Provinciales.....	146
8.4.5	Empresas, Instituciones Publicas Del Estado	147
8.4.6	Servicio Nacional de Metereología e Hidrología (SENAMHI)	147
8.4.7	Instituto del Mar del Perú (IMARPE)	148
8.4.8	Instituto Geofísico del Perú (IGP).....	149
8.4.9	Dirección de Hidrografía y Navegación (DHN)	150
8.4.10	Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).....	150
9	INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES Y MANEJO DE DATOS DE LAS INSTITUCIONES DEL SINADECI.....	151
9.1	Instituto Nacional De Defensa Civil (INDECI)	151
9.2	Comités De Defensa Civil	153
9.3	Oficinas De Defensa Civil Sectoriales, Institucionales Y De Las Empresas Del Estado	153
9.4	Oficinas de Defensa Civil de Los Gobiernos Locales.....	154
9.4.1	Oficinas Regionales.....	154

9.4.2	Oficinas Sub Regionales.....	152
9.4.3	Oficinas Provinciales.....	152
9.5	Empresas, Instituciones Publicas Del Estado.....	153
9.5.1	Servicio Nacional de Metereologia e Hidrologia (SENAMHI).....	153
9.5.2	Instituto del Mar del Perú (IMARPE).....	153
9.5.3	Instituto Geofísico del Perú (IGP).....	154
9.5.4	Dirección de Hidrografía y Navegación (DHN).....	154
9.5.5	Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).....	154
10	IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y LIMITACIONES DE CADA INSTITUCIÓN PARA LA ACTUACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS	155
10.1	Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)	155
10.2	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI)	155
10.3	Instituto Geofísico del Perú (IGP).....	156
10.4	Dirección de Hidrografía y Navegación (DHN).....	158
10.5	Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).....	158
10.6	Instituto del Mar del Perú (IMARPE)	159
10.7	Instituto Nacional de Desarrollo - (INADE)	159
10.8	Ministerio de Agricultura	160
10.9	Ministerio de Transporte y Comunicaciones.....	160
10.10	Ministerio de Salud	161
11	MODALIDADES O METODOS USADOS PARA ATENDER LAS EMERGENCIAS POR LAS INSTITUCIONES DEL SINADECI	162
11.1	INDECI.....	162
11.2	INRENA	163
11.3	DHN.....	163
11.4	IGP.....	163
11.5	SENAMHI.....	163
11.6	IMARPE	163

ANEXOS

- 1) Documentos sobre la evaluación de los tipos de desastres, niveles de magnitud del impacto, análisis de su recurrencia y niveles de afectación en cuanto a superficie.
- 2) Documento sobre la evaluación de la normatividad vigente respecto a la operación ante los desastres.
- 3) Documento sobre el sistema de movilización para las diferentes etapas del desastre (antes, durante y después), que incluya recursos humanos, materiales y financieros, a nivel nacional, regional y local.
- 4) Documento sobre análisis de modelos costo –efectividad en tareas de niveles de mitigación para disminuir los niveles de vulnerabilidad de la infraestructura social frente a diferentes grados de desastres naturales.

1 INTRODUCCIÓN

El presente Documento contiene los alcances referidos al Producto Resultado Esperado N° 01 – Informe de Diagnostico del Sistema Nacional de Defensa Civil, en concordancia con lo estipulado por el contrato suscrito por el Consorcio Berger – Cetec para el desarrollo del Estudio de Fortalecimiento Institucional del SINADECI.

Este Producto – Resultado, corresponde al Informe Final del referido Estudio.

Por lo tanto, se presenta la información que ha sido utilizada para el desarrollo del Diagnostico del SINADECI.

Complementariamente se presentan algunos extractos del trabajo de investigación sobre la Defensa Civil en el Perú, realizado por los Señores Eduardo Franco Temple y Sra. Landa Zilbert Soto, de la Publicación “La Red”.

2 GENERALIDADES

2.1 Antecedentes:

El documento que puede ser considerado como el antecedente más lejano del Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú, nos remite al año de 1933 en que aparece por primera vez en la Legislación Nacional el concepto de Defensa Civil. Está relacionado con “la Ley General de la Nación para tiempo de Guerra”, dedicado a la “Organización Defensiva Territorial”.

No existe una mención a los desastres naturales. Las medidas están relacionadas a la “Organización Contra Ataques Terrestres, Marítimos y Aéreos”. La situación de emergencia, por la destrucción que implica un ataque aéreo en guerra exterior, la necesidad de ayuda inmediata a la población afectada, y la posibilidad de que esta población sea preparada y organizada para defenderse en tiempo de paz para afrontar esas eventualidades, son condiciones y acciones que permiten asimilar esas disposiciones legales de la Ley mencionada como antecedente de la Defensa Civil Peruana.

Las implicancias conceptuales de considerar esta Ley como antecedentes de la Defensa Civil Peruana, son de enorme importancia pues esta asimilación del campo de los desastres al de la emergencia, al de la protección de una población desde una institución vertical del Estado, al de la ayuda inmediata y la necesidad de los preparativos, constituirá un paradigma o matriz conceptual a veces excluyentes, otras predominantes, según los factores políticos y sociales que prevalezcan en el país o según el sector del Estado al que se encargue la problemática de gestión de los desastres.

Nos referimos a un paradigma o matriz conceptual no solo por la noción general de los desastres que implica y por otras derivaciones conceptuales y metodológicas sino también y especialmente porque de ella nacerá la organización para el tratamiento de ese campo.

Desde los peligros que vienen de fuera, peligro bélico, llegamos al terremoto de 1940, desde donde se derivan los peligros que vienen desde dentro. Las primeras manifestaciones de un nuevo campo de la realidad de los desastres (urbanización y vivienda), y la respuesta diferente pero incomunicado con el anterior. Las Normas de **Ingeniería, después del terremoto, responden a una matriz conceptual diferente a la de la emergencia, ayuda, protección a la población civil y preparativos, y nos introduce en la de la prevención.**

En el año 1942, se produce nuevo conflicto bélico (esta vez con el Ecuador), dentro del paradigma de “la Organización de la Población Civil en Tiempo de Guerra”, se producen cambios. El paradigma comienza a ampliar su objeto de acción, aunque sin cambiar su matriz misma o sus rangos esenciales.

Por el coincidente desarrollo de las Instituciones para el Planeamiento Urbano, de las Defensas Nacionales y de las Instituciones Científicas, por el año de 1946 aparece dentro de la Defensa Nacional con nombre propio de Defensa Civil, con una significativa similitud con el sistema de la Cruz Roja Internacional.

No obstante se mantiene la incomunicación entre las instituciones y el paralelismo de los procesos institucionales en cada campo y desde cada matriz, y tal situación parece debilitarlos por separado y disminuir la intervención de las instituciones.

2.2 El Comité Nacional De Defensa Contra Siniestros Públicos

El 03 de Febrero de 1961, se crea el Comité Nacional de Defensa Contra Siniestros Públicos. Es el primer organismo para atender emergencias pensando en lo que hoy se entiende como desastres naturales: Terremotos, inundaciones, sequías, y otros siniestros.

(El considerando del Decreto Supremo respectivo dice: “*Que es deber primordial del Supremo Gobierno velar por el bienestar general y, en consecuencia, prevenir las medidas necesarias para el caso de producirse en el país calamidades públicas, tales como terremotos, inundaciones, sequías y otros siniestros*”; que la experiencia ha demostrado la necesidad de contar con un organismo permanente que planee y prepare las medidas y los medios necesarios para contrarrestar dichos siniestros y producidos estos asuma la Dirección y Control de las Operaciones correspondientes, coordinando las entidades y elementos de auxilio destinados a restablecer la normalidad de las poblaciones damnificadas o en peligro, en todo el territorio nacional).

El Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos, tiene como Presidente a un General del Ejército, en actividad o en retiro, nombrado por Decreto Supremo a propuesta del Ministerio de Guerra. El Decreto Supremo encarga a los Ministros de las Fuerzas Armadas elaborar su Reglamento. Alrededor de un eje militar, se reúne a los delegados de un conjunto de sectores del Estado. El esquema de dirección central no se diferencia en lo sustancial del que nacerá en 1972.

El Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos, no sólo es permanente, no sólo ingresa en el campo de la rehabilitación en el único caso en que parece intervenir, sino que además considera acciones que podemos entender de preparación o preparativos para ese tipo de desastres.

Aunque les llama medidas preventivas (es decir, lo que para nosotros significa medidas para evitar un desastre), las consideraciones de este Comité parecen fundamentalmente preparativos (estar preparados para el caso de que se produzcan).

Otro aspecto que acerca este Comité al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), órgano vertebral del actual Sistema, es la atribución que le da el Decreto Supremo de "Dirigir, controlar y coordinar la acción de Auxilio Mutuo y supervigilar y controlar el adecuado empleo de todos los medios y recursos de auxilios", aspecto que justamente destacan los documentos del Sistema Actual (Comité Nacional de Defensa Civil, Secretaría Ejecutiva, 1977). Mas aún, esa atribución recuerda las modificaciones legales respecto al INDECI, en donde adquiere una hegemonía mayor dentro del Sistema y concentra todavía mas la dirección.

2.3 Nuevas Atribuciones de los Municipios y Políticas para el Planeamiento Urbano y la Planificación Nacional

A comienzos de la década del 60, el Gobierno de la Junta Militar da una Ley de Municipalidades, atribuyéndoseles la función de autorizar la incorporación de nuevas áreas urbanas y cumpliendo un papel más dinámico en la planificación. A pesar de las miserables condiciones en que viven miles de personas que ocupan las "barriadas marginales" se puede asegurar que el problema mas agudo de la habitación metropolitana está en áreas netamente urbanas.

El nivel de riesgo de desastre, aún insuficientemente estudiado en el país, incluyendo Lima, es probablemente superior en las áreas urbanas convencionales que en los "Asentamientos Humanos", terminó con el que se denomina actualmente a lo que se llamó Barriadas y más tarde Pueblos Jóvenes.

El 19 de Octubre de 1962 se crea el Instituto Nacional de Planificación (INP), primer organismo de planificación nacional que ha existido en el país. El INP se constituyo en el organismo técnico del Sistema Nacional de Planificación de Desarrollo Económico y Social del Perú. La Oficina Nacional de Planificación Urbana (ONPU, creado en 1946) en convenio con la Municipalidad de Lima, formuló el Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET) que es el de mayor envergadura realizado hasta ese momento respecto a Estudio y Planeamiento de Desarrollo de la Ciudad.

Entre 1963 y 1964, la Junta Nacional de Vivienda desarrolla acciones de rehabilitación urbana y erradicación de barriadas de las márgenes del Río Rimac, en el Centro de Lima. Al ser la Junta Nacional de Vivienda la que asume estas acciones y actúa frente a la población en riesgo, encontramos un cierto contacto entre la política urbana del régimen y la respuesta a los desastres. Sin embargo, la poca ayuda que se les otorga indica que no se ataca el problema en su integridad, pues lo previsible es que se reproduzcan, y en la mayoría de los casos se agraven, sus condiciones de vulnerabilidad. Aquí vuelve a aparecer

ese paralelismo entre la intervención del Estado en el proceso de urbanización y el referente a la gestión de desastres. Tal vez en este paralelismo pueda encontrarse gran parte de la incapacidad para enfrentar tareas de prevención en procesos acelerados de urbanizaciones, como el de nuestro país.

Entre 1967-1970 se formula el Plan de Desarrollo Económico y Social que tiene como objetivos, entre otros, la concentración de esfuerzos en algunas pocas ciudades del país y, dentro de ellas, la de recursos públicos en la renovación y saneamiento del tejido urbano, así como dictar medidas necesarias para evitar la proliferación de casas de vecindad y tugurios. Este es un nuevo encuentro entre saneamiento y prevención de desastres, esta vez desde el campo de la planificación.

En aproximadamente cuatro décadas, desde los años 30 el Perú, afrontó dos encuentros bélicos, terremotos en la capital (1940-1966), aluviones, sequías, inundaciones y otras calamidades a nivel nacional, habiéndose creado diferentes Instituciones para afrontar respectivamente los diferentes desastres, y así llegamos a 1970, en que se produce el desastre mas grande en la historia del país, posiblemente uno de los más catastróficos del hemisferio occidental que produjo cambios importantes en el proceso institucional de la gestión de los desastres.

2.4 El Terremoto de 1970 y la Creación del Sistema

En el Año 1970, el Perú sufrió una de las mayores catástrofes de su historia. Un terremoto de 7.6 ° en la escala de Richter seguido de un aluvión, destruyó gran parte del Callejón de Huaylas y arrasó las ciudades de Yungay y Ranrahirca. El País no se encontraba preparado para enfrentar situaciones de esta naturaleza. La población desconocía la Defensa Civil y su utilidad para actuar en casos de desastres. De otro lado, la inmensa ayuda internacional que llegó en ese momento no fue bien utilizada al no conocerse con exactitud el tipo de necesidad que el desastre había producido.

En suma, ni los peruanos ni la comunidad internacional sabían exactamente qué hacer.

Esta situación fue debidamente evaluada y trajo como consecuencia que dos años después, el 28 de Marzo de 1972, se creara el Sistema de Defensa Civil, mediante el Decreto Ley N° 19338, modificado por el Decreto Legislativo N° 442, del 27 de Septiembre de 1987.

El 12 de Noviembre de 1991, el Decreto Legislativo N° 735 crea el Sistema Nacional de Defensa Civil, que es el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y no público, que actúan coordinadamente impartiendo normas, doctrinas y recursos orientados a la protección de la población. Posteriormente se conforma la Comisión Multisectorial de Reducción de Riesgos para el Desarrollo, Decreto Supremo N° 053-2002-PCM del 18 de Junio del año 2002

2.4.1 Un nuevo contexto político: el gobierno militar reformista y los cambios en la estructura y el rol del Estado

Fueron 12 años de gobierno institucional de las FF. AA. donde se produjo el proceso de cambios estructurales, a partir del 3 de octubre de 1968. En los primeros cinco o seis años

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

se realizaron reformas profundas en la estructura económica, de la propiedad y del Estado con importantes repercusiones en el orden social, político y cultural del país. La nacionalización y estatización de las actividades económicas convirtieron al Estado en el principal actor económico, virtualmente monopolístico en numerosos campos.

2.4.2 El régimen militar reformista y el terremoto de Huaraz de 1970

Hallándose aún en su momento más creativo, cuando recién consolidaba sus posiciones, sus primeras reformas y se proyectaba, se produce el terremoto de Huaraz, el 31 de mayo de 1970. Afectó de manera muy grave y, en muchos casos, atroz, varias regiones territoriales, algunas de ellas alejadas - como los valles interandinos de las vertientes oriental y occidental de la Cordillera Negra, y la vertiente oriental de la Cordillera Blanca, en los Andes, - y otras bien articuladas al eje costero, como el puerto y la ciudad pesquera e industrial de Chimbote y varias ciudades con un importante componente agrícola como Casma y otras al norte de Lima. La cifra estimada de muertos fue de 70,000 (50,000 muertos y 20,000 desaparecidos, correspondiendo estos últimos básicamente a la población de Yungay que fue sepultada por la gran avalancha que siguió al terremoto, como consecuencia del desprendimiento de la cornisa norte del nevado Huascarán, el más alto de los Andes peruanos); asimismo, 150,000 heridos, según el informe de la Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona afectada (CRYRZA). La destrucción abarcó prácticamente todo el departamento de Ancash, el sur del departamento de La Libertad y varias provincias del departamento de Lima.

Cuando se produce el terremoto, el gobierno militar contaba con el apoyo de la mayor parte de los sectores e instituciones del país; y el Estado, en manos de este gobierno, tenía una gama de recursos como pocas veces en la historia. Su respuesta, la lectura que este gobierno hizo de ella y del desastre en su conjunto, así como la forma y orientación que tenía el Estado en ese momento, se reflejaron en la creación del SISTEMA DE DEFENSA CIVIL, lo que sucede dos años después del terremoto, con el gobierno militar en ascenso, aún muy lejos de su declinación.

2.4.3 La respuesta inmediata: la actuación y situación del ASER en el contexto de la respuesta del gobierno militar : el surgimiento del modelo

Dos horas después de producido el sismo entra en funcionamiento el ASER, bajo la presidencia del Ministro de Salud e integrado por los delegados de los Ministerios y Sector Privado interesado. Se forma un Comité Coordinador del ASER en el que participan esos sectores privados. Estos, cuya participación no estaba prevista sino muy tangencialmente en la ley de 1963, parecen reducirse durante los primeros días de la respuesta a la Cruz Roja Peruana y a la Junta de Asistencia Nacional (JAN). Dos días después del terremoto, será este Comité Coordinador el que formula un primer "Plan de Emergencia del ASER, cuya misión era "proporcionar auxilio inmediato para asegurar la supervivencia de la población afectada". Sin embargo, lo que se ve es sobre todo la participación de la Fuerza Aérea y de la División Aerotransportada del Ejército (gran parte del envío de ayuda debía hacerse a través del lanzamiento libre o en paracaídas y la identificación de los daños debía realizarse aerofotográficamente, pues la zona afectada de la sierra había quedado aislada); la del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (reparación de la infraestructura de

ING. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal

comunicación para atender la misma emergencia); la del Ministerio de Agricultura (provisión de ayuda alimenticia); y de Salud Pública (atención de heridos y establecimiento del "Sistema de Hospitalización que la situación demande"). Asimismo, intervienen La Cruz Roja peruana y la Junta de Asistencia Nacional (JAN), ambas encargándose inicialmente de envío de ropa y frazadas. El 2 de junio se declara en "Emergencia Regional el departamento de Ancash y las zonas afectadas de los departamentos de La Libertad y Lima. Aunque en el decreto no se menciona la ley del ASER, se usa, sin embargo, la denominación de Emergencia Regional propia de la misma. Sin embargo, entre el 31 de Mayo y el 2 de junio, en que se formula este Plan, hubo una nutrida actividad que al parecer provenía de otro campo diferente al del Comité Coordinador del ASER, cuya actividad parece ubicarse sólo en Lima.

Las actividades se irán cristalizando en una nueva organización para la respuesta que, teniendo como ingredientes las necesidades de la emergencia pero también los rasgos del régimen, irán adquiriendo todos los caracteres de un modelo diferente al del ASER.

El 5 de junio, el Comité Coordinador del ASER formula un segundo Plan, llamado Plan de Acción Inmediata. En éste ya no sólo se consideran acciones de salvataje, evacuación de heridos y distribución en masa de alimentos y abrigos, sino que, al tiempo que se perfecciona la distribución de tareas para cada ministerio y se prosigue con la evaluación de daños, se incluyen acciones de restablecimiento de servicios y rehabilitación. En general, este Plan consiste en funciones generales, asignación y cierta delimitación de áreas de actuación de los ministerios en función del momento [Por ejemplo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe:

- Restablecer los aeropuertos y campos de aterrizaje en el área afectada
- Evaluar daños en las vías de comunicación y obras de arte en la zona afectada
- Restablecer las vías de comunicación y obras de arte afectadas
- Restablecer comunicaciones

El Ministerio de Aeronáutica se encarga de:

- Transporte por aire
- Reconocimiento de la zona afectada
- Lanzamiento por aire de personal y abastecimiento
- Control de los aeropuertos
- Cooperar en el orden y seguridad de la zona
- Coordinar la acción de medios aéreos de otros países

El Ministerio de Industria y Comercio tiene a su cargo:

- Promover la rehabilitación del comercio de la zona afectada
- Canalizar personal especializado que ofrezca servicios hacia las áreas industriales y comerciales, para evitar la desocupación.]

En ese sentido, y casi al mismo tiempo que este segundo Plan del ASER - al decir del informe oficial - el "Presidente de la República dispuso se organizara un Estado Mayor particular del Presidente del ASER, con miembros de las FF.AA. y con adición de los Delegados de los diferentes Ministerios y Entidades privadas con problemas,


Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

constituyendo un Comité capaz de afrontar con mejores resultados la situación que alcanzaba la magnitud de un cataclismo. Nace así un Comité Nacional de Emergencia, que será presidido por el Ministro de Salud, a la sazón un Mayor General [Un Mayor general FAP corresponde a un General de Brigada del Ejército, o a un Contralmirante de la Marina, es decir, el segundo grado en superioridad], con un Estado Mayor Coordinador conformado por entero por miembros de las FF. AA., que lo integran por función militar y no en representación de los ministerios, y con una estructura que, en lo sustancial, refleja el mismo verticalismo operacional que se verá aparecer en la propuesta que este mismo Comité hará al final de su gestión de dos meses, cuando propondrá la creación de una Dirección Nacional de Defensa Civil permanente en el país. El Presidente, antes del ASER y ahora del Comité Nacional de Emergencia, tiene dos grupos asesores a su lado, un "Grupo de Coordinadores" y una "Oficina de Relaciones Públicas". Al mismo nivel del Presidente hay dos grandes bloques de cargos y funciones: el del "Estado Mayor", que englobará sobre todas las funciones a instituciones involucradas; y el de "Órganos y Medios Ejecutivos y de Apoyo", distribuido en zonas y áreas de emergencia, que designa a los comandos organizados espacial o territorialmente.

2.4.4 El Comité Nacional de Emergencia (CNE) y el Comité de Reconstrucción y Rehabilitación (CRR): etapas, aspectos y organismos diferentes en la respuesta de 1970.

Algo digno de resaltarse y que es una estructura que veremos reproducirse de una manera particular en el modelo resultante luego de esta experiencia, es que en la respuesta al desastre de 1970 en el Perú, con gran rapidez los organismos y planes oficiales distinguen claramente la atención a la Emergencia, encargada al CNE, del proceso de reconstrucción, encargado al Comité de Reconstrucción y Rehabilitación CRR. De hecho, en los documentos, el CNE tiene como misión "proporcionar asistencia a la región declarada en emergencia, a fin de lograr la supervivencia de la población afectada y la recuperación temporal de la zona; asimismo, realizar una evaluación primaria de la magnitud de los daños ocasionados por el movimiento sísmico".

"La CRR efectuará una evaluación completa de los daños ocasionados por el sismo y los estudios técnicos requeridos para ejecutar los trabajos necesarios que le permitan lograr la recuperación integral y definitiva de la población afectada, así como la normalización de todas las actividades socio-económicas en la Zona de Emergencia.

El CNE es creado entre el 5 y 7 de junio, y en este último asume funciones. El CRR ya está mencionado el 8 de junio en esas directivas y aunque no entre en funciones inmediatamente, sí comienza a ser considerado de manera diferenciada con respecto a las acciones del CNE. El momento en que entre en acción la CRR será importante sólo relativamente pues esta diferenciación se refiere no sólo a etapas (un organismo ingresa después del otro), sino a aspectos (puede actuar y ejecutar sus acciones simultáneamente pero en forma diferenciada) y de hecho la diferenciación está presente desde los primeros días.


Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación 7

2.4.5 De la Fase de Emergencia a la Fase de Reconstrucción

El momento en que se debe pasar de la Fase de Emergencia al de la Reconstrucción será una decisión del Estado Mayor Técnico para cada zona o área en particular. Dado que se trata de una decisión a tomarse según se cumplan ciertas condiciones y no en un plazo temporal preestablecido, debemos entender que esto podía ocurrir incluso durante los meses explícitamente considerados como de Emergencia, mientras funcionó el CNE, es decir, hasta el 31 de Julio. En el Plan de Operaciones "Emergencia", del 17 de Junio, en donde se retoma la reorganización, funciones y responsabilidades para la Fase de Emergencia, se dice: "Los Comandantes de Zona determinarían las áreas que estén en condiciones de pasar a la fase de Reconstrucción. Los organismos del Sector Público, dentro de su campo de acción, efectuarán la evaluación primaria que, en armonía con la información de los Comandantes de Zona, permita considerar al CNE la finalización de la Fase de Emergencia".

2.4.6 Participación Comunitaria en la distribución de la ayuda

En conjunto, en los documentos oficiales que registran la respuesta del gobierno al terremoto de 1970 hay pocas referencias a la participación comunitaria, entendida no como la de las organizaciones privadas de ayuda a organizaciones no gubernamentales (nacionales a internacionales), sino como la de los grupos organizados de la población. Es cierto que en 1970 aún no se habían producido en el país la proliferación, por un lado, y la diferenciación tan pronunciada y consciente, por otro, entre las organizaciones poblacionales autónomos frente a los organismos del Estado y las asociaciones civiles llamadas hoy "ONG", pero no deja de llamar la atención la poca presencia de esas organizaciones poblacionales en los informes. En ese sentido, y por contraste con este hecho, destaca que en el Plan de Operaciones "Emergencia" del 17 de junio, en el acápite "Instrucciones de Coordinación", se señala que "Los Jefes de Sub-Zona y de Área de Emergencia crearán Comités a nivel provincial y local, organizados en base a los Delegados de los sectores más representativos y personas de la mayor solvencia moral a intelectual. Estos Comités tiene la finalidad de asesorar a la autoridad Político-Militar en la solución de los problemas que impliquen un exceso de responsabilidad individual, tales como alimento, vestuario, vivienda temporal, obtención y empleo de fondos, remoción de escombros, etc., respecto de los cuales se han impartido sólo directivas de carácter muy general. En principio, la entrega directa de los auxilios al damnificado, desde los depósitos administrados por los Comandos de Zona, Sub-zona y Área, será a través de los Comités o Instituciones benéficas que actúan en la zona.

La supervigilancia estará a cargo de los Comandantes Militares".

2.4.7 De la experiencia al modelo

La similitud entre la estructura, funciones y organigrama del CNE y los correspondientes a la propuesta subsiguiente del CNE al gobierno central de creación de una Dirección Nacional de Defensa Civil, mostrará la influencia, tanto de la experiencia como del manejo que el gobierno militar hizo de la emergencia de 1970, en la forma que adquiere el Sistema de Defensa Civil en 1972. Esto ocurrirá no sólo en la estructura o disposición de las partes


Ing. MAURO B. CABADA
Representante Legal
de la asociación

del sistema, sino en la separación de las tareas de atención a la emergencia y las de reconstrucción y rehabilitación. Independientemente de la pertinencia de tal diferenciación y la forma que adquiere, es un hecho que el Sistema naciente se organiza alrededor de lo realizado por el CNE y no de lo realizado por la CRR.

2.4.8 La reconstrucción como parte del desarrollo: "No reconstruyamos la pobreza"

Desde la experiencia nacionalista, reformista y fuertemente estatista del período 1968-1975, la justicia distributiva y las ideas socialistas - en parte las autogestionarias y en parte las estatistas - eran matrices ideológicas y políticas del régimen y en general del período. La justicia distributiva y el socialismo eran entendidos más como un modelo de desarrollo como respuesta a la pobreza y marginación de la riqueza en la que se hallaban sumidas las mayorías del país. Pero desde muchos de los sectores del Estado se implementaba modelos de desarrollo sectoriales, algunos de los cuales eran propicios para descubrir cómo desde una ideología de izquierda que condenaba en general los "desarrollismos" de la época, se enfrentaba la reconstrucción. El sector Vivienda, justamente, no era el de los más radicales; estaba encargado a la Marina, el arma más conservadora ideológica y políticamente de las FF. AA., y era uno de los que tenía mayor participación en el proceso de la reconstrucción. Este sector incorpora la experiencia del desastre a la planificación del desarrollo, para ello plantea normas preventivas por las que prohíbe como sucedió en 1940, la construcción de viviendas de quinchá y adobe; recomienda que las nuevas instalaciones industriales pesqueras se ajusten en el futuro a normas técnicas que determinará el Ministerio de Pesquería, etc. y, en el "Plan Preliminar del Sector Vivienda" para la zona afectada por el sismo, se dice: "La reconstrucción de las ciudades no deben concebirse como una acción destinada a establecer las condiciones preexistentes antes del 31 de mayo de 1970, sino como parte de un esfuerzo nacional por crear centros de desarrollo económico y social que guarden relación con la potencialidad de las regiones". Se propone distribuir los recursos económicos considerando tres etapas:

1) emergencia, como acondicionamiento de la estructura de gobierno con fines de emergencia y que va desde la evaluación de daños hasta la rehabilitación elemental de los servicios públicos; 2) estabilidad, como acondicionamiento de la población para el inicio de la recuperación, y considera desde la localización a implantación de las unidades provisionales administrativas del sector para las labores de estabilidad hasta la delimitación del trazo urbano, edificación de albergues y ampliación de los servicios públicos y saneamiento ambiental; 3) rehabilitación y desarrollo, como localización a implementación de las unidades administrativas permanentes de acuerdo a los planes de desarrollo, como definición de las áreas de desarrollo urbano de acuerdo al Plan General, de los montos de inversión requeridos y de las oportunidades de recuperación planteadas, y, además, del diagnóstico y proyecto detallado para las ciudades.

Es decir, en un momento de cambio y reformas sociales en el país, la reconstrucción, al mismo tiempo que en algunos documentos que provienen sobre todo del campo de la emergencia, es concebida como "la normalización de todas las actividades socioeconómicas en la Zona de Emergencia. En otros, principalmente los que elaboran los ministerios, la reconstrucción o la normalización, es concebida como la incorporación de las áreas afectadas a nuevos planes de desarrollo, por ejemplo, urbanos. En mano de los

ING. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal

sectores, el lema no reconstruyamos la pobreza, que presidía los afiches, la folclore de los discursos oficiales, pasaba de la propuesta ideológica cruda a los planes de desarrollo. Pero no será sólo la Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación (CRR, más tarde llamada Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada, CRYRA) y el Gobierno; al lado de las acciones del Estado, en asociación con él o independientemente, se ejecutan otras acciones como realización de estudios, proyectos de planificación y desarrollo, planes reguladores, planes de reconstrucción, etc., un conjunto muy amplio; cuyo análisis y evaluación queda indudablemente pendiente para un estudio mayor [por ejemplo, el estudio de "Microzonificación Sísmica de la Ciudad de Chimbote", "Planificación para la Reconstrucción y Desarrollo de Chimbote", "Plan General para la Reconstrucción de Catac, provincia de Recuay, departamento de Ancash"]

2.5 La Propuesta de Creación del Sistema

En uno de los informes sobre las acciones de Emergencia que el Comité Nacional de Emergencia y su Estado Mayor emite el 31 de Julio de 1970, (compuesto de 7 tomos y muchos anexos) se lee: "Estudio sobre la necesidad de creación de la Dirección Nacional de Defensa Civil. En este documento aparte de considerar un conjunto de antecedentes de La Defensa Civil en el país, se expone "el concepto actual de la FF.AA. sobre Defensa Civil", se hace un juicio acerca del ASER y de su Consejo Directivo, en cuanto organismo encargado de los desastres que encontró el terremoto y ese gobierno, y propone la creación de una Dirección Nacional de Defensa Civil, precisando su estructura, funciones y características en general.

Para el CNE - EMC, la ley ASER "en la práctica no ha cumplido su finalidad ni las atribuciones que especifica". Se refiere a ella diciendo: "En resumen, esta ley no responde ni por su espíritu ni por la composición del Consejo a las exigencias de una situación de emergencia de la magnitud de la vivida; en todo caso, un organismo compuesto por funcionarios de alta categoría y excesivas responsabilidades no puede dedicar el tiempo suficiente al planeamiento permanente que requiere la Defensa Civil.

La magnitud de la emergencia a manejar y la necesidad de un organismo profesional, especializado para el planeamiento permanente, van a ser las dos justificaciones de la propuesta de esa Dirección Nacional.

2.5.1 Las Nociones

2.5.1.1 Los Conceptos de Defensa Civil y Desastres

En cuanto al "concepto actual de la FF.AA. sobre Defensa Civil", ésta es considerada como parte de la Defensa Nacional y la define de la manera siguiente:

"Es el conjunto de medidas que adopta el Gobierno para conducir acciones preventivas, de emergencia, reconstrucción y rehabilitación, debidamente estudiadas, planeadas y presupuestadas para afrontar con seguridad los desastres ocasionados por la acción del hombre o fuerzas naturales (CNE - EMC, 1970).

Prevención, afrontar, con seguridad los desastres. Las acciones responderían al planteamiento - entendiendo los términos como hoy se usan - a cada una de las fases o aspectos que hoy hay considerados en la gestión de los desastres: se pone énfasis en el planeamiento, el mismo que se halla implícito en la crítica que se hace al ASER, pero el objetivo es afrontar con seguridad los desastres, no evitarlos. De hecho se habla de acciones preventivas, pero, al no aparecer la palabra preparativos, los demás aspectos de la propuesta confirmarán que cuando esta definición habla de acciones preventivas se está refiriendo a las preparativos. Afrontar los desastres significa estar preparados, de allí la necesidad de una Dirección Nacional con ciertas características.

También podría leerse de otro modo a identificar desastres con el fenómeno que amenaza, según esta visión afrontarlo con seguridad sería lo que hoy llamamos prevención y mitigación. Formalmente, ambas posibilidades están presentes en el concepto de Defensa Civil que, como veremos, es un concepto que permanece en esencia hasta la actualidad. Una ambigüedad, sin embargo, que siempre termina definiéndose por la atención a la emergencia y, sólo en segundo plano, por los preparativos; la ambigüedad, entonces, que es reivindicable, puede convertirse en una confusión fatal.

El contexto de la época y la propuesta de estructura y funciones que pasamos a describir, nos permitirán apreciar hasta qué punto las nociones tienen un correspondiente en la institucionalidad, las consecuencias que tiene pensar sobre todo en prepararse para los desastres y no evitarlos, y la organización de la institucionalidad global de un país para el campo de los desastres alrededor de este eje. Y es que la Defensa Civil actúa casi exclusivamente frente a agentes siempre externos, extranjeros o nacionales, naturales o humanos, y a su propia existencia como institución es actuar frente a la vulnerabilidad mayor que es no existir, pero sus objetivos y prácticas diluyen substancialmente este avance. El concepto de vulnerabilidad llega al campo de los desastres probablemente desde el campo de la Ingeniería (la vulnerabilidad como "probabilidad de falla"), pero la Defensa Civil no logra incorporar la relectura de este concepto a un campo mayor que es social, justamente porque considerándose dentro del campo de la Defensa arrastra determinantes del terreno bélico, en donde incluso los agentes internos son tratados como objetos externos. Una nueva vulnerabilidad surge a partir de este hecho: la organización del campo de los desastres alrededor de un sólo de sus aspectos.

2.5.1.2 Los Niveles y Principios.

A partir de la definición anterior, se concluye que afrontar una catástrofe exige el cumplimiento de responsabilidades por parte del gobierno y la observancia de ciertos principios básicos por parte de los ejecutantes directos de la acción del mismo y los damnificados en general. En cuanto a las responsabilidades, se establecen tres niveles:

- 1) La previsión y establecimiento de normas y un programa integral corresponden al Gobierno
- 2) El planeamiento y conducción de las operaciones de auxilio corresponden a un Comité Permanente

- 3) Los órganos ejecutivos son los elementos de la Defensa Civil (voluntarios, población en general, entidades benéficas, sector público y privado, con la colaboración de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales: Comités).

Hasta hay una clara distribución de responsabilidades entre los niveles, de tal manera que al gobierno le corresponde la normativa, al Comité Permanente, el planeamiento y conducción de operaciones de auxilio, y los "elementos de la Defensa Civil" son los órganos ejecutivos.

Los principios que deben regir tanto al gobierno como a la población en general son cinco. Todos ellos son entendidos como "elementos interdependientes" y como "consecuencia de la acción del gobierno en su responsabilidad de previsión":

- 1) Autoprotección, que "sólo es alcanzada por preparación psicológica y conocimiento de los adversarios del hombre (enemigo, naturaleza)".
- 2) Ayuda mutua, "fomentada por el gobierno, creando en la población el ambiente necesario para que exista capacidad de reaccionar en forma positiva y conducir las acciones individuales en beneficio de la comunidad afectada".
- 3) Apoyo Nacional, entendido como "la acción del gobierno para conducir y canalizar los esfuerzos de auxilio hacia las comunidades afectadas".
- 4) Control centralizado, que corresponde a la Dirección Nacional que se propone.
- 5) Cooperación Internacional, a la que aparentemente se le considera constitutiva del campo que se organiza.

Dadas las responsabilidades y estos principios, "resulta evidente que el gobierno, para establecer normas y conducir un programa que tiene carácter permanente, previsor, planificador y de aplicación inmediata, requiere de un organismo ubicado a muy alto nivel (dependencia directa de la Presidencia de la República), dotado de personal con preparación para trabajos de planeamiento y coordinación permanente (Estado Mayor de Coordinación), con la capacidad y autoridad para utilizar todos los organismos, elementos y medios técnicos para la previsión, planificación y conducción de operaciones en Defensa Civil (Dirección Nacional). Aparentemente, esta Dirección Nacional es el "organismo que tendrá la responsabilidad de centralizar el control de todas las actividades de los Organos Ejecutivos". Asimismo, "el Organismo que permita cumplir al gobierno con la responsabilidad de la previsión, establecimiento de normal, y programación integral, debería ser una Dirección de Defensa Civil dependiente del Presidente de la República, dotado de un Estado Mayor Coordinador Permanente.

Destaca en esta propuesta la mención a los principios que deben regir la Defensa Civil, cosa que no ocurre en la ley de creación del Sistema de Defensa Civil de 1972. Será recién con la modificatoria de 1987 que nuevamente encontraremos una mención especial también referida a los Principios Básicos, a los que se les da una reorientación y una redefinición, aspecto que veremos más adelante.

2.5.1.3 La misión de la Dirección Nacional de Defensa Civil

La misión de esta Dirección Nacional de Defensa Civil sería

Ing. 
MAURO B. CABADA C.
Representante Legal
de la Asociación

- a) Prevenir y/o disminuir los efectos de los daños causados por las agresiones de origen natural o artificial.
- b) Organizar a la comunidad y crear en la población las condiciones favorables (materiales y espirituales) para hacer frente en forma positiva a todo tipo de agresión.
- c) Llevar a cabo acciones de emergencia, reconstrucción y rehabilitación, debidamente estudiadas, planeadas y presupuestadas, para hacer frente a los desastres producidos por cualquier causa.

Asimismo, dice la propuesta: "El cumplimiento de esta misión, demandaría la utilización de casi todos los organismos del sector público, gran número de los elementos del sector privado y las instituciones benéficas privadas. En tal sentido, la Dirección Nacional de Defensa Civil, por intermedio de su Estado Mayor Coordinador, deberá ser facultada para accionar y I o solicitar la cooperación, durante el planeamiento y su acción inmediata en la emergencia, de todos estos organismos, los que integrarán el Estado Mayor organizado por sectores". Es decir, la misma organización que el Comité Nacional de Emergencia, creado por la emergencia de dos meses antes.

En otro apartado se señala que "en la labor permanente de previsión y planeamiento, debe ser obligación de todos los sectores proporcionar los estudios que sean solicitados. Esto se justifica si se tiene en cuenta la situación comprometedora en que se encontró el Comité Nacional de Emergencia al no hallar la inteligencia básica en qué apoyar su labor inicial, ya que en algunos organismos del Estado no estaban en condiciones de proporcionar informaciones y estadísticas actualizadas, no se disponía de relaciones pormenorizadas, actualizadas y de fácil manejo, de pueblos, caseríos, anexos, etc., no se pudo encontrar un estudio monográfico de la Región afectada, que fuera aplicable a la situación, no se disponía de cartas de la zona trasandina del departamento de Ancash, etc." "La disponibilidad de estos documentos y otros, que deben conformar los archivos de una Dirección de Defensa Civil, es labor que demanda tiempo y continuidad en el trabajo, el que sólo puede ser efectuado por un Estado Mayor Permanente"

2.5.2 La Estructura y Organización

2.5.2.1 El Estado Mayor Coordinador


Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

La Dirección Nacional esta compuesta, en primer lugar, por un Estado Mayor Coordinador, el cual consta de elementos permanentes y otros que se le suman en caso de emergencia. Entre los elementos permanentes de este Estado Mayor, se hallan:

- I. **Inteligencia** : "el mismo que, coordinando esfuerzos por los servicios similares de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, realizará estudios básicos de inteligencia sobre la situación del país en los campos Geográfico, Sociológico, Económico, Sicológico, Científico - Técnico (Sismología, Glaciología, Geología, etc.); Transportes y Comunicaciones, Biografías, etc., explotando para tal fin al personal especializado que en cada campo debe confirmar el EM Técnico y debe ser

asignado por el Sector Público o contratado para labores específicas, relacionadas con prevención y apoyo en caso de desastres, de modo que la DNCD pueda contar con una inteligencia básica, la más completa posible y constantemente actualizada, que permita hacer frente a los desastres nacionales, con rapidez, orden y eficiencia".

"La producción de inteligencia en los diferentes campos permitirá así mismo, contar con estudios sobre los peligros potenciales de diversos tipos de desastres en las diferentes zonas del país, lo que facilitará el entrenamiento de autoridades y población en general para hacer frente a esas emergencias".

"La compilación, procesamiento y utilización de las informaciones de toda índole (La inteligencia - se precisa - abarca todas las ramas del conocimiento) permitirá, así mismo, que un sólo organismo de alto nivel disponga de datos (hoy dispersos e incompletos) de alta credibilidad sobre la realidad del país, que pueden ser, además, muy valiosos para fines de planificación y estudios diversos que el Gobierno requiera realizar en los diferentes sectores".

"Este elemento de inteligencia del EM permanente de la DNCD deberá formar parte del Sistema Nacional de Inteligencia, al igual que el Servicio Nacional de Inteligencia y los Servicios de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, trabajando todo en estrecha coordinación, previa delimitación de sus respectivos campos de responsabilidad"

- II. **Planes:** "La inteligencia producida debe ser explotada intensamente en la fase de preparación y planeamiento; el grado de preparación deseado para alcanzar reacción positiva de la población, es consecuencia de acciones previas de enseñanza y entrenamiento, de acuerdo a los posibles adversarios naturales y/o artificiales que deberá enfrentar cada zona del país"

"Esto sugiere la necesidad de un elemento de planeamiento, que aparte de su misión en la previsión, durante sus relaciones con otros Organismos del Estado, propone, persigue y consigue la eliminación o disminución de peligros potenciales, como son las lagunas de glaciares, cauces de ríos no canalizados, construcciones precarias o en terrenos no apropiados, etc., los que están bajo el control de otras entidades pero que afectan la responsabilidad de la Defensa Civil. Su conocimiento de todas estas realidades le permite, en caso de producirse las emergencias, planear con gran precisión las operaciones de auxilio necesarias".

Este componente debía considerar en sus planes la existencia en el país de organizaciones del sector público y entidades privadas, con tareas que deben ser coordinadas y canalizadas para su eficiente aprovechamiento en emergencias (se menciona a la Junta de Asistencia Nacional, Cooperación Popular, CARITAS, OFASA, etc.), lo cual requiere también planeamiento previo".

- III. **Economía:** Se le considera en relación con la administración de la dotación de fondos presupuestales regulares y de donaciones que la creación de una Dirección de este tipo traería consigo.


Ing. MAURO B. CABADA E.
Representante Legal
de la Asociación

De todo ello destaca que en ese entonces se preveía gran parte del conjunto de estudios e información requeridos para la gestión de los desastres (desde lo propiamente natural hasta lo político), así como que se consideraba que un tipo de esta información debía servir a la Defensa Civil para lo que hoy se considera la prevención y la mitigación. Pero la formulación indica que se esperaba que, promovido por el Estado Mayor Coordinador de la Dirección Nacional, fuera realizado por los sectores, los que de hecho forman parte del Estado Mayor Técnico. Se trata de una ambigüedad y duplicidad que, independientemente de lo importante que es como intuición de uno de los problemas básicos de la concepción de los sistemas de gestión de los desastres (la relación conceptual y orgánica entre atención y emergencia en relación a prevención y reconstrucción), permanece hasta la actualidad como ambigüedad y duplicidad no resuelta. Lo antes expresado incide en que Defensa Civil sólo atiende las emergencias y, sólo en algunos casos, los preparativos, pero logra poco en prevención y mitigación, justamente porque la mayor parte de este aspecto se jugará en su relación con los sectores. Por otra parte, puede verse cómo, pese a la conciencia de un campo que hoy llamamos reducción, prevención y mitigación, visto desde los componentes de inteligencia y de planes, siempre hay un énfasis en la atención a la emergencia ("hacer frente a los desastres nacionales, con rapidez, orden y eficiencia"), cuando se piensa en lo que es propio de esta Dirección Nacional de Defensa Civil.

Luego de estos tres componentes permanentes (Inteligencia, Planes y Economía), la Propuesta considera que, en caso de producirse una emergencia, se hace inmediatamente indispensable abordar las actividades de (1): recolección de información y procesamiento; (2): abastecimiento de víveres, ropa y abrigo; (3): atención local y evacuación de heridas, hospitalización local y evacuados, atención de huérfanos, etc. (4) construcción de viviendas temporales, reconstrucción de vías de comunicación, canales de agua potable y de riego, energía eléctrica (servicios públicos esenciales); (5): gobierno militar (Ley y orden) y comando de la zona de emergencia y operaciones en la zona de emergencia; (6): relaciones públicas, con el público damnificado, con el público nacional con entidades privadas, con entidades y personalidades extranjeras; (7): transporte hacia y desde la zona de emergencia; (8): comunicaciones de todo tipo. Entonces, el Estado Mayor de Coordinación debe acomodarse y ampliarse en función de estas actividades, debiendo haber una responsable para cada una de ellas. La propuesta señala: (1) Inteligencia, (2) Abastecimiento (creado a la usanza del CNE), (3) Personal (4) y (5) Planes y operaciones, (6) RR.PP., y (7) y (8) Transportes.

Se trata, entonces, de un Estado Mayor Coordinador permanente con tres componentes para el "tiempo de paz" (Inteligencia, Planes y Economía) que se adapta o acondiciona a la situación y manejo de la Emergencia.

2.5.2.2 El Estado Mayor Técnico

La idea de este Estado Mayor Técnico se sustenta en la necesidad de contar con personal especializado y técnico para las diferentes ramas o actividades. Puesto que se considera que sería excesivamente voluminoso y disperso un Estado Mayor Técnico permanente, ya sea en base a representantes de los ministerios y


Ing. MAURO B. CABADA
Representante Legal
de la asociación

organismos especializados o de especialistas particulares. la propuesta es que para la fase de Planeamiento, se cuente con un Estado Mayor Técnico "en cuadro", es decir, en organigrama y a disposición, y recurrir a los especialistas según necesidades, conformando equipos de estudio y designando delegados hasta la terminación de la misión encomendada. En la fase de ejecución de esos planes, los ministerios deben nombrar un delegado y el EMC solicitará a los organismos privados y agencias los que fueran necesarios. Como se ve, no se trata de un Estado Mayor Técnico "representando" en el planeamiento general de la acción de la Dirección Nacional de Defensa Civil, sino de participación de los técnicos en función de los planes a realizar o en curso, una participación más de orden operativo que normativo.

2.5.2.3 *La Organización para la Reconstrucción*

La propuesta es que "Las mismas Secciones de Emergencia adaptarán su trabajo a las necesidades de las actividades de reconstrucción en cada campo, así como la organización del Estado Mayor Técnico deberá obedecer a la necesidad y exigencia del tipo de emergencia a afrontar.

2.5.2.4 *Los Órganos Ejecutivos o Comités*

El Estado Mayor (tanto Coordinador como Técnico) no se considera "directo ejecutor en la zona de emergencia". Para ello, la Dirección Nacional "organizará Comités a nivel Regional, Departamental, Distrital (están enumerados de mayor a menor en orden a su dimensión territorial), con la finalidad de que los planes y directivas sean conocidos y cumplidos por estos Comités, pues producida la emergencia estos serán los responsables de la ejecución de la misión de auxilio bajo la directiva de la DNDC. La organización será tal que, declarada una emergencia, los Comandos Militares respectivos puedan asumir de inmediato el gobierno militar si se requiere, debiendo estos ser miembros de los Comités". "En las nociones se dan prioridad a las emergencias y el planeamiento para atenderlas pero al mismo tiempo existe una cierta ambigüedad respecto a qué tipo de planes se refieren, cuando señalan la composición de estos Comités y algunas de sus funciones. La Propuesta continúa: "Los Comités prepararán los estudios y planes que a su nivel correspondan y se organizarán con las autoridades políticas [se refiere a las nombradas por el Ejecutivo para cada jurisdicción territorial], militares, personal del sector público y privado (personas notables en capacidad de producir estudios técnicos y planes para cada Región, Departamento, Provincia, etc.). Pero se trata de la misma ambigüedad que parece encontrarse cuando se quiere difundir las funciones de la Dirección Nacional misma. En la Propuesta hay conciencia de la necesidad de distinguir bien las funciones del Estado Mayor de la Dirección Nacional con relación a las de los Órganos Ejecutivos o Comités. "Dentro de la composición de la DNDC, el EM Coordinador tiene una misión de previsión y planificación permanente; el EM Técnico ejecuta los estudios y resuelve las demandas de Planeamiento del EM de Coordinación. En igual forma actúan los Comités (con personal de Coordinación y Técnico) a nivel Regional, Departamental, Provincial, etc. Producida una emergencia, el EM de la DNDC es

un elemento que asume la función de orientador, fiscalizador de la acción del Comité Regional o Departamental empeñado se convierte, de conformidad con la magnitud de la emergencia, en centralizador y ejecutor del soporte logístico hacia la zona de emergencia... (es) conductor de los planes y programas logísticos para que los utilice el Comité responsable...." Finalmente, la Propuesta dice que los Comandos de Transporte actúan bajo la autoridad de la Dirección Nacional y, cuando la situación lo exija, se crearán destacamentos con comandos integrados a los Comités respectivos, para recibir directamente los pedidos de apoyo de esos Comités, pero sujetos al control de los Comandos de transporte dependientes de la Dirección Nacional.

Ing. MAURO B. CABADA
Representante Local

2.5.2.5 *Los Órganos de Apoyo de la Dirección Nacional de Defensa*

En la Propuesta aparecen hasta cuatro Comandos: Transporte Marítimo, Aéreo, Terrestre y uno de Comunicación. En ella se recuerda, con prolijidad, las experiencias de dificultades durante la atención a la emergencia del 31 de mayo y se hace recomendaciones. Se refiere de manera especial a las dificultades de comunicación (desde aeropuertos hasta sistemas de radio) que se vivieron durante esa emergencia. Ello vuelve a demostrarnos cuán importante es la experiencia y el interés en manejar la emergencia como organizadores de la Propuesta, por encima de las consideraciones más cercanas a la Prevención y la Mitigación.

2.5 La Creación del Sistema de Defensa Civil (SIDECI)

2.6.1 Definición del Sistema y del Campo de los Desastres

El 28 de marzo de 1972 se promulga el Decreto Ley 19338 (en esa etapa de gobierno de la junta militar se expiden Decretos Leyes, es decir, la máxima norma legal que puede promulgar el Ejecutivo. Entre 1968 y 1980 todas las normas máximas tuvieron esa categoría y denominación) que crea el Sistema de Defensa Civil en el Perú (El Sistema de Defensa Civil en el Perú recién será llamado Sistema Nacional de Defensa Civil a raíz de sus modificaciones en 1991). Veremos cómo la Ley recoge la evaluación a la que hemos aludido sobre la normativa e institucionalidad existentes en el país para la gestión de los desastres (el ASER y su Consejo Directivo), la experiencia de atención y manejo del desastre del 70 y, muy especialmente, la propuesta que hiciera al terminar su gestión el Comité Nacional de Emergencia (CNE), que nació para responder al mismo, respecto a la creación de una Dirección Nacional de Defensa Civil (CNE - CMC, 1970) que hemos abordado anteriormente. El surgimiento del Sistema de Defensa Civil marca claramente una nueva etapa en el proceso institucional en el país respecto a la gestión de los desastres, y la ley que le da origen subraya los progresos, pero al mismo tiempo las limitaciones, que sufrirá el Sistema durante los tres lustros siguientes y que ameritarán los cambios de 1987. Los considerando del Decreto Ley, que justifican la creación del Sistema demuestran lo dicho. A diferencia del anterior ASER, concebido como una cuenta del Presupuesto Nacional, una modalidad institucional y orientaciones para administrarla, el Decreto Ley define la Defensa Civil como "el conjunto de medidas permanentes destinadas a prevenir, reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes, que pudieran causar o causen los desastres o calamidades. (D.L 19338, Considerandos). El parentesco de esta definición con

la de la Propuesta del CNE, que refleja la concepción de las FF.AA., es evidente ["Es el conjunto de medidas que adopta el Gobierno para conducir acciones preventivas, de emergencia, reconstrucción y rehabilitación, debidamente estudiadas, planeadas y presupuestadas para afirmar con seguridad los desastres ocasionados por la acción del hombre o fuerzas de la naturaleza" - CNE. EMC 1970]. El acento sigue estando en los daños producidos por los desastres (que deben ser prevenidos, reducidos, atendidos y reparados) y no en las causas que generan los desastres: sin embargo, se concibe ya un campo de normas y principios que involucra sectores y áreas diversas de la villa nacional que deben ser objeto de las mismas. Se señala también la existencia de múltiples organismos que actúan desarticuladamente, duplicando esfuerzos y diluyendo medios, debido a la falta de un sistema que dirija, coordine e integre las acciones. Aún no hay una clara distinción entre el conjunto variado de componentes que constituyen este sistema y los que asumen las funciones de dirección, coordinación y ejecución, pero el problema queda planteado. Se hace referencia además, a la necesidad de una acción planificada conjunta que permite la utilización adecuada de recursos estatales y privados, así como la participación organizada de la población para hacer frente a los desastres. Pero se intenta hacer frente a los desastres y no a los procesos que los causan, esa acción planificada conjunta se restringe al uso de recursos en caso de desastres y deja fuera las funciones de esos sectores públicos y privados relacionadas con la generación de los desastres. Por último, no obstante que se señala que "La Defensa Civil se ejecuta en época de paz", se hace hincapié en la flexibilidad que debe tener su estructura para poder "adaptarse a diversas soluciones en cualquier caso" (D.L 19338; Considerandos).

El Sistema de Defensa Civil nace "como parte integrante de la Defensa Nacional, con la finalidad de proteger a la población en caso de desastres, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en caso de desastres o calamidades de toda índole, cualquiera sea su origen (D.L 19338; Art. 1). Los objetivos del Sistema son: prevenir daños, evitándolos o disminuyendo su magnitud; proporcionar ayuda y encauzar a la población para superar las circunstancias del desastre o calamidad; asegurar la rehabilitación de la población afectada; concienciar a la población en el rol de la Defensa Civil y su participación en ella; asegurar, además, en cualquier caso, las condiciones que permitan el desenvolvimiento ininterrumpido de las actividades del país.

Sus funciones están referidas a los objetivos: planear, coordinar y dirigir medidas de previsión necesarias para evitar desastres o calamidades y disminuir sus efectos; adoctrinar a la población sobre el comportamiento a seguir y las responsabilidades por asumir en caso de desastres o calamidades; planear y coordinar la utilización de todos los recursos necesarios, públicos y privados, a fin de contar en forma oportuna y adecuada con los medios indispensables para proporcionar ayuda en la recuperación de las personas y bienes; asegurar la movilización inmediata de los elementos de rescate y recursos de todo orden a las zonas afectadas; garantizar la comunicación rápida y eficiente con las áreas del país y/o del extranjero desde donde pueda llegar la ayuda a los damnificados, verificando que se haga efectiva en forma oportuna y adecuada; centralizar la ayuda interna y externa que se reciba para fines de emergencia, así como la que se envía a otros países en casos similares; gestionar la dación de dispositivos legales o administrativos que juzgue necesarios en apoyo a los planes de Defensa Civil; y en cualquier caso, asegurar la máxima protección de la población contra la acción de armas e ingenios de destrucción, socorriendo por todos los medios a las víctimas y disminuyendo rápidamente las

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal

consecuencias, con el fin de garantizar las condiciones necesarias para la actividad normal de todos los órganos de dirección del país y el funcionamiento eficaz de la economía nacional (Sistema de Defensa Civil, 1983).

2.6.2 Los Grandes Rasgos del Sistema

Con respecto a la evolución a más largo plazo, que hemos visto en los sub-items anteriores, de la enumeración precedente saltan a la vista algunas consideraciones:

- 1) La Defensa Civil es utilizada para manejar situaciones de desastres tal cual las concebimos hoy día. Si bien no se habla específicamente de desastres naturales, sino en forma genérica de desastres y calamidades, las referencias a situaciones bélicas o a conflictos civiles - a pesar de tratarse de un régimen militar y de tener el Sistema, en muchos aspectos, un carácter militar - se encuentran en un muy claro segundo plano, como posibilidad o normas complementarias. Estas situaciones no son negadas, incluso en las formulaciones de la Propuesta del CNE se les menciona [En el acápite sobre la misión de la DNDC, se habla de hacer frente en forma positiva a todo tipo de agresión (CNE-EMC, 1970). En el que se relaciona con Transporte Aéreo hay una referencia a "operaciones de auxilio en casos de desastres naturales o artificiales (guerra), 1970] y en las formulaciones de este Decreto Ley, como es el caso del último de sus objetivos y la última de sus funciones. Pero es el campo del Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos y del posterior Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER), el que es retomado aquí como objeto del Sistema, luego de la experiencia de 1970. Señalamos esa inclusión porque se mantiene la analogía de situaciones en relación al énfasis en la emergencia entre las producidas por desastres y las surgidas por situaciones de guerra. Tratándose del mismo campo que el ASER (desastres fundamentalmente Naturales"), se vuelve sin embargo sobre un eje militar; pero, en el caso de uno como el del Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos (presidido por un General del Ejército nombrado a propuesta del Ministerio de Guerra), el Sistema, según esta ley, buscará ramificarse e involucrar a otros componentes del Estado y de la sociedad.
- 2) En, segundo lugar, se pretende la creación de entidades y un sistema permanente que cumpla funciones específicas en un campo ya determinado, con características particulares a las que corresponden funciones especializadas. Al parecer, ha ido cristalizando la conciencia de que las funciones ordinarias del Estado, que otros organismos deben garantizar en situaciones normales, requiere de otro tipo de entidad para ser respaldadas en situaciones de desastre. El terremoto de 1970 ha creado, o cristalizado - puesto que existían antecedentes - , la conciencia de un tipo particular de situación y de necesidades en el orden de la organización del Estado. Incluso se espera de esta entidad especializada iniciativas en el orden de las leyes y normas. Es decir, se le da la responsabilidad de pensar el problema en representación de la sociedad y del Estado. Hasta qué punto esta conciencia de la particularidad del campo, en situación y necesidades institucionales, va a aumentar la eficiencia y eficacia de la acción en atención y prevención o va a aislar y separar esa acción del proceso social a institucional del país, generando una suerte de paralelismo con las otras instituciones que tienen que ver con los procesos generadores de desastres será resultado de la forma en que esa ley y la práctica subsiguiente resuelvan el dilema entre organismo

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

especializado o sistema articulador, constituyendo éste uno de los temas centrales que discute el presente estudio sobre los modelos institucionales de gestión de los desastres en América Latina. Pero, también, si la particularidad de este campo se restringe al desastre como emergencia, o si, considerándose más ampliamente los factores que están implicados en su ocurrencia, lo conectan con los problemas del desarrollo bajo la responsabilidad de otros organismos.

- 3) A diferencia del ASER, en donde es necesaria la emergencia y ella determina su intervención, la nueva ley plantea una acción permanente, con los objetivos de prevenir, proporcionar ayuda - entendida como atención a una situación de emergencia -y asegurar la rehabilitación. Para ello, se establece en el Presupuesto destinado para el Sistema una distribución que considere Sub-Programas: Secretaría Ejecutiva Nacional y Regional, Prevención, Emergencia, Rehabilitación, y Reconstrucción. Los fondos correspondientes a los Su-Programas de Prevención y de Rehabilitación y Reconstrucción constituyen fondos de inversión, mientras que los destinados a los otros dos Sub-Programas son de operaciones (SIDECI, 1983). La definición o delimitación de estas tres fases aparece ya en el "Estudio sobre la necesidad de creación de la Dirección Nacional de Defensa Civil", y hasta ahora siguen vigentes en los postulados actuales de la ley y por lo tanto determinan la intervención del INDECI y la implementación del Sistema: el antes, durante y después, o lo que es lo mismo, la prevención, emergencia y rehabilitación. El significado de esta delimitación estará determinado por la concepción de cada una de esas fases, por ejemplo, si la prevención es entendida fundamentalmente como preparación o preparativos para la atención a la emergencia, o como intervención de los distintos procesos que generan los desastres. El Presupuesto del Sistema de Defensa Civil formará parte del Presupuesto del Ministerio del Interior, como un Programa particular denominado Defensa Civil.
- 4) Un cuarto aspecto importante es la aparición de la población como actor a incorporar. No obstante ello, para concientizar a la población en el rol de la Defensa Civil y su participación en ella, se le deberá adoctrinar sobre el comportamiento a seguir y las responsabilidades por asumir en caso de desastres. Incluso en el Reglamento de la ley se habla de promover la participación consciente de la población dentro de una acción planificada conjunta. Sin embargo, además del adoctrinamiento, es muy limitado el rol que se le da, prácticamente no se dice nada acerca de o que la población debe hacer y las responsabilidades por asumir en el caso de un desastre. Igualmente, cuando analizan la composición de la estructura del Sistema, vemos que esta población casi no aparece y que los únicos organismos convocados serán los gubernamentales, no hay normas suficientes que hagan posible la participación de la población en esa acción planificada conjunta.

Este concepto de población como entidad masiva a impersonal y de una participación aparentemente pasiva, objeto de concientización, tiene cierta correspondencia con los fines manifiestos del Sistema cuando la ley lo define como "un conjunto de elementos con filosofía de servicio social, encargado de proteger a la población", ajeno y al mismo tiempo benefactor de esa población, a diferencia de lo que veremos en las modificaciones de 1987, donde el Sistema es definido de una manera más orgánica.

2.6.3 Lo que se había ido forjando entre 1970 y 1972 : De los Comités de Emergencia al Sistema. Desastres medianos y pequeños durante la transición.

Entre 1970 y 1972 se crearon diversos Comités Regionales y Provinciales de Emergencia, cada vez que se produzcan desastres en el país. El Ministro de Salud, como Presidente del ASER, asumió la dirección superior de estos Comités. Se reproduce a escala menor lo que se hizo con el terremoto de Huaraz. A nivel provincial, estarán en manos de las autoridades políticas, normalmente civiles designados por el Ejecutivo, en ese entonces el gobierno militar. Pero una constante parece ser que cuando estos desastres son más graves, los Comités pasan a manos de los militares. Aparentemente porque se forman Comités ya no sólo Provinciales sino Regionales y recaen entonces en la autoridad militar regional. En ese sentido, parece haber un proceso de conformación y consolidación de esta combinación entre las jurisdicciones regionales militares y las departamentales, provinciales y distritales político administrativas, jerarquizadas y subordinadas las segundas a las primeras, que termina consagrándose en la Ley de 1972.

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal

2.6.4 La estructura, organización y composición del Sistema

(1) El Comité Nacional de Defensa Civil y los Comités Subordinados.

Territorialidad, jerarquía y composición.

Según la norma, la estructura del Sistema es por niveles y jurisdicciones territoriales jerarquizadas: el Comité Nacional de Defensa Civil, los Comités Regionales, Comités Departamentales, Comités Provinciales y Comités Distritales de Defensa Civil. Para efectos de ésta se combinan las jurisdicciones militares y las político administrativas: Las Regiones son las Regiones Militares (el país estaba dividido en cinco grandes regiones militares que agrupaban cada una de ellas varios departamentos); los Departamentos, Provincias y Distritos constituían hoy la división político-administrativa del país [a partir del conflicto último entre Ecuador y Perú, se creó una sexta región que incluye la zona en la que se desarrolló el conflicto]. Para efectos de la Defensa Civil, los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales se hallaban jerárquicamente subordinados a los Comités Regionales, presididos por la autoridad militar regional.

El Comité Nacional de Defensa Civil es el organismo de más alto nivel del Sistema, encargado de la Dirección y Supervisión del mismo. Conformado por el Ministerio del Interior, que lo preside, los Ministros de Salud, Agricultura, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, y Vivienda; el Presidente del Comando Conjunto de las FF.AA. y el Jefe del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) [El Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social fue un organismo creado durante el gobierno militar de ese entonces, encargado de promover la participación de la población en el proceso de reformas. Fomentaba la formación de organizaciones populares, vecinales, de productores, etc. SINAMOS será parte de los diversos Comités Regionales y Provinciales de Emergencia que se formarán entre 1970 y 1972, cada vez que se producen desastres en el país]; además, cuando las circunstancias así lo requieran y a solicitud del Ministerio del Interior, lo podrán integrar otros ministerios.

Los Comités Regionales son los organismos ejecutivos del Sistema a nivel regional; están integrados por el Comandante General de la Región Militar (Ejército), que es su presidente, por los Comandos Regionales de la Fuerza Aérea, Marina y Fuerzas Policiales, los miembros de mayor jerarquía de los sectores regionales en representación de los Ministros que forman parte del Comité Nacional de Defensa Civil, el Jefe Regional del SINAMOS y otros organismos públicos y privados que tengan a cargo problemas básicos en el campo social, que señalará posteriormente su respectivo Reglamento. El Reglamento, sin embargo, resulta más bien restrictivo y sólo indica que "cuando las circunstancias lo exijan y a solicitud del Presidente del Comité Regional de Defensa Civil y por tiempo limitado, podrán integrarse delegados de otras instituciones públicas y privadas"

Los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales son los "organismos jerarquizados y subordinados al Comité Regional". Están presididos por las autoridades políticas respectivas (designados por el Ejecutivo) e integrados por las autoridades civiles y militares y organismos públicos y privados que tengan cargos básicos en el campo social, que señalará el Reglamento. De esta forma, el Prefecto del Departamento presidirá el Comité Departamental, como "máxima autoridad ejecutiva a nivel departamental con dependencia del Comité Regional de Defensa Civil correspondiente". El Reglamento señala como los otros integrantes al Comandante de Armas de la Guarnición Militar, en donde lo hubiera, o su representante en la cede de la Región; el Jefe de la Fuerza Aérea y/o Marina de mayor graduación, si los hubiera, o sus representantes, si aquellos estuviesen considerados a nivel regional; los Jefes Departamentales de las Fuerzas Policiales; los funcionarios de los sectores considerados en los niveles superiores del Sistema agregándosele el de Educación, designado mediante resolución ministerial expedida por el sector correspondiente; el funcionario del SINAMOS, designado por el Jefe Regional de dicho Sistema; y como única entidad no gubernamental, la autoridad eclesiástica de mayor jerarquía en el Departamento, o su representante; es decir que en aquella época estas entidades se reducían a la Iglesia Católica.

Los Comités Provinciales de Defensa Civil son presididos por los Sub-Prefectos (autoridad política nombrada). Su jerarquía reproduce la de los Departamentales. Su composición se mantiene similar a la de los Departamentales, aunque sumándosele dos nuevos integrantes: el Jefe de la Circunscripción Provincial y el Alcalde del Consejo Provincial, al cual se le ubica después de la mención a los representantes militares y policiales.

El Comité Distrital también es presidido por la autoridad política, en este caso el Gobernador, e integrado, además por el Alcalde del Consejo Distrital, quien reemplazará al primero en caso en que no haya sido nombrado; el Comandante de Armas de la Guarnición Militar, si lo hubiera, o su representante; la autoridad de la Guardia Civil y la Policía de Investigaciones; los representantes de los sectores de Educación, Agricultura, Energía y Minas. En la última Disposición complementaria del Reglamento se hace alusión a la conformación de Comités Locales en los Anexos y Caseríos, que serán normados por el Comité Regional.

(2) De la composición de los Comités y la estructura del Estado encuentros y desencuentros con la sociedad.

- 1) Este marco legal postula una estructura para el Sistema en donde lo fundamental parece ser la jerarquización, la verticalidad y la subordinación, que va desde lo nacional y central hasta lo distrital y periférico.
- 2) Otro aspecto importante de la organización del Sistema, desde su creación en 1972 hasta la ley modificatoria de 1987, es que su estructura y funcionamiento descenden de las jurisdicciones y estructuras militares hacia las jurisdicciones y estructuras político-administrativas y sectoriales del Estado. En la ley podemos ver expresamente una tendencia que va a ocupar un espacio mayor en las modificaciones posteriores; aunque más bajo en la estructura del Sistema y más lejos en la periferia, manteniéndose lo central de la organización alrededor del Poder Ejecutivo, el alcalde adquiere un rol relativamente mayor. Es el caso de los Comités Distritales presididos por el Gobernador (designado por el Ejecutivo), pero que es reemplazado por el Alcalde Distrital si aquel no hubiera sido nombrado. Puede entreverse, entonces, esa tendencia de las estructuras y procesos sociopolíticos, según la cual la organización de la gestión de los desastres desde los gobiernos locales y las organizaciones civiles se comunica mejor con la gestión de los problemas a nivel local y periférico que desde el gobierno central. Esto se expresa también de otra manera. El sector Educación comienza a aparecer entre los primeros nombrados o, incluso, encabezando la lista de los representados en los Comités, a medida que se baja en el nivel territorial y nos acercamos a la periferia, justamente porque es uno de los pocos sectores del Estado representados jurisdiccionalmente y uno de los servicios más extendidos en el territorio nacional, entre los años 40 y 50.

Pero la tendencia no es unívoca (aplicase a lo que tiene igual naturaleza o valor que otra cosa). Por ejemplo, también es cierto que así como en los Comités Departamentales la composición se abre a una organización "civil" (la eclesiástica), en los provinciales y los Distritales ésta desaparece. No obstante, La Iglesia Católica siempre ha cumplido un rol importante en la atención a las emergencias, pero normalmente a través de medios por los que ha buscado garantizar su independencia frente a los canales gubernamentales y estatales.

Todo esto, asimismo, deberá matizarse cuando veamos la estructura y funciones de las Secretarías Ejecutivas, que acompañan a los Comités Nacional y Regional, y la composición de sus órganos.

- 3) Podría pensarse que lo nacional y central (territorio de la República) será militar en la medida en que el gobierno central (Presidente de la República y, durante muchos años, la totalidad, de los ministros) sea militar. Y se podría pensar que esto variaría con sólo un cambio de régimen y que, por tanto, debería ser considerado sólo coyuntural. Pero este carácter militar de organización del Sistema es más que coyuntural, es estructural u organizativo porque el Sistema es considerado parte integrante de la Defensa Nacional y, como tal, las Regiones a las que se refiere la ley (Comités Regionales de Defensa Civil), que son el segundo nivel en la jerarquía, son las Regiones Militares, a las cuales estarán subordinados los Comités

Departamentales y, a través de estos, los Provinciales y Distritales, es decir, los siguientes niveles en jerarquía y centralización que corresponden ya no a la organización territorial militar, sino a la político-administrativa. Esta estructura sobrevivirá al período político, consistentemente a la pertenencia al sector Defensa y FF.AA del Sistema, lo que se conserve aún en la actualidad.

- 4) Finalmente, un rasgo de gran importancia es que se trata de un Sistema casi exclusivamente gubernamental, por la composición de sus organismos y estructura, ni siquiera sólo estatal, en donde podría incluirse a los Municipios; estos sólo participarán en el nivel provincial y distrital.

Este carácter tan definidamente gubernamental y militarizado del sistema de Defensa Civil peruano, es el que se atenúa con los cambios que se producirán en 1987. La aceptación de nuevas consideraciones podría estar legitimando nuevos principios, nuevos enfoques que podrían terminar sugiriendo una nueva matriz para el Sistema, la misma que, dialécticamente (dialéctica: ciencia filosófica que trata del raciocinio y de sus leyes, forma y modo de expresión), recoge los avances más importantes de 1972 (la concepción de la respuesta como un sistema que integra instituciones y sectores), pero los reunirá alrededor de una nueva concepción de los desastres y, por tanto, de la forma de abordar su problemática (integra sectores alrededor de la problemática de cómo planificar el desarrollo para evitarlos); las adaptaciones parciales pueden también entenderse como una fisura que puede llegar a cuestionar la médula misma del modelo.

Este sistema, encabezado a nivel regional por militares, pudo haber funcionado durante el régimen militar en que los ministerios también estaban en sus manos y las autoridades políticas eran nombradas por un gobierno central militar. Podía haber una cierta continuidad y consistencia jerárquica entre el Comandante de la Región y los representantes de los ministerios, otros representantes de las FF.AA. y del SINAMOS; pero pasado el régimen militar, los ministerios difícilmente se someterían a la autoridad militar. Tampoco las autoridades políticas - nombradas por un gobierno central civil - que presiden los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales. De hecho ha habido casos de grandes desastres - como el de las lluvias e inundaciones del año 1983 en el norte del país - en cuyo manejo hubo paralelismo y conflicto entre la actuación de las FF.AA. y el Comité Departamental de Defensa Civil.

(3) Las Opciones Implícitas en la Definición de las Estructuras y la Composición del Sistema. Lo que aparece como "paradigma".

Todo esto tiene que ver con atención a las emergencias y con el carácter ejecutivo de los Comités destinados a ella. Si estuvieran vinculados a la planificación del desarrollo para la prevención de los desastres, a los Municipios, encargados de una parte importante del Desarrollo Urbano (un papel que incluso se acentúa durante ese gobierno militar, les correspondería participar en las instancias Nacional, Regional y Departamental y no sólo en las Provinciales y Distritales, pero sólo se les considera, y muy parcialmente, en sus jurisdicciones porque ejecutan en la emergencia. Igual ocurre con otro tipo de instituciones en los Comités Nacional y Departamentales.

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

Pero entre el carácter militar, heredero de una tradición de atención, protección y organización de la población civil en situaciones de ataques bélicos, el énfasis en la emergencia y la composición exclusivamente gubernamental de los Comités que dirigen y no sólo ejecutan, hay una relación que no es virtual ni azarosa. Se aprecia una ausencia de la sociedad civil (la de los productores, la de las asociaciones civiles, etc.) que más parece deber ser protegida y servida que participar. Los Comités son parte constitutiva y complementaria de un tipo de paradigma de la gestión de los desastres que únicamente pasa de lo estrictamente militar a lo gubernamental.

2.6.5 Atribuciones y funciones de los Comités

(1) El Comité Nacional, su Presidente y su Secretaría Ejecutiva.

El Comité Nacional es el organismo de más alto nivel, encargado de la Dirección y Supervisión del Sistema, pero es el Presidente quien representa su máxima expresión. El es el Jefe del Comité y, de hecho, quedó encargado por el Decreto Ley de organizar el Sistema, en coordinación con el Comando Conjunto, y de presentar a consideración del Poder Ejecutivo el Proyecto de Reglamento. El Presidente es la máxima autoridad del Sistema, lo representa, formula y dirige la política del mismo, asesora al Consejo de Ministros en lo que se refiere a Defensa Civil y ejerce la alta dirección y supervisión del Sistema, que es como se definían las atribuciones del Comité Nacional; además, establece las coordinaciones de alto nivel con los sectores públicos y privados en relación a su participación en las actividades de la Defensa Civil.

Las atribuciones del Comité Nacional y de su Presidente, sin embargo, no dejan de ser más o menos generales. Más específicas son las de los organismos, en este caso, de la Secretaría Ejecutiva que representa al Comité. En las Disposiciones Transitorias de la Ley, el Comité Nacional formulará el Presupuesto y el Cuadro de Asignación del Personal correspondiente al período presupuestal con que se abre su funcionamiento, y aprobará finalmente los Reglamentos Internos de los Comités inferiores. Esos reglamentos (Regional, Departamental, etc.) serán proyectados por los Comités Regionales, concordados por la Secretaría Ejecutiva, teniendo en cuenta las características regionales, y aprobados por resolución del Comité Nacional

(2) Los Comités Regionales

Los Comités Regionales tienen las funciones siguientes: 1) dirigir y ejecutar las acciones necesarias para hacer frente a los desastres y calamidades de diferente origen que afecten a la región a su cargo; 2) llevar a cabo la acción planificada conjunta que permita la utilización adecuada de los recursos estatales y/o privados, de acuerdo con las normas impartidas por el Comité Nacional de Defensa Civil a través de su Secretaría Ejecutiva; 3) dictar las normas conducentes a la oportuna y adecuada participación de la población de las zonas afectadas en su región por desastres y calamidades, cualquiera sea su origen; 4) promover la planificación preventiva necesaria para que la estructura básica de su organización sea capaz de adaptarse a las diversas situaciones que requieran acción inmediata, como consecuencia de desastres, cualquiera sea su origen.

Ing. MAURO B. CABADA
Representante Legal
de la

(3) Los Comités Departamentales

Sus funciones son: 1) ejecutar las disposiciones de los organismos superiores del Sistema, en lo que respecta a las acciones a desarrollar en el ámbito de su jurisdicción; 2) asegurar que la población esté permanentemente preparada para afrontar cualquier situación de emergencia o calamidad; 3) formular el Plan Departamental de Defensa Civil de acuerdo a las normas que las imparta el Comité Regional; 4) mantener contacto permanente con las oficinas de los sectores, con miras a asegurar la continuidad de los servicios prestados por ellos, alertándolos sobre situaciones que puedan derivar en emergencias o catástrofes; 5) poner en ejecución inmediata los planes previamente aprobados por sus organismos jerárquicos superiores; 6) establecer y mantener los canales de información con los organismos jerárquicos superiores sobre cualquier circunstancia que pueda derivar en causa de desastre, iniciando la acción inmediata si las circunstancias lo exigieran y la disponibilidad de medios lo permitieran, en caso contrario su información al Comité Regional debe incluir la solicitud de apoyo necesario; 7) informarse del estado de los servicios de agua potable, desagüe, suministro eléctrico y de los elementos y equipos de emergencia disponibles para casos de calamidad o desastres, y formular al Comité Regional los requerimientos mínimos indispensables para atender cualquier estado de emergencia; 8) efectuar permanentemente la evaluación de la disponibilidad de abastecimientos de artículos básicos vitales, tales como víveres, combustibles y otros que permitan atender los casos de emergencia y el período crítico hasta la normalización vital del área o zona afectada; 9) mantener permanente y constante revisión de los sistemas de alarmas que existieran, recomendando en caso necesario su instalación.

(4) Los Comités Provinciales

Sus funciones son:


ING. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

1. Ejecutar las Disposiciones de los Organismos Superiores del Sistema, en lo que respecta a las acciones a desarrollar en el ámbito de su jurisdicción;
2. Asegurar que la población esté permanentemente preparada para afrontar cualquier situación de emergencia o calamidad;
3. Formular el Plan Provincial de Defensa Civil de acuerdo a las normas que le sean impartidas por sus organismos jerárquicos superiores;
4. Elevar los Planes formulados en su nivel para la revisión y aprobación de los organismos jerárquicos superiores;
5. Mantener contacto permanente con las oficinas de los sectores que actúan en su jurisdicción, con miras a garantizar la continuidad de los servicios prestados por ellos, alertándolos sobre situaciones que puedan derivar en emergencias o catástrofes;
6. Establecer y mantener los canales de información con los organismos jerárquicos superiores, de manera de lograr una eficiente y oportuna comunicación en caso de presentarse cualquier circunstancia que pueda derivar en desastre o calamidad.
7. Establecer y mantener los correspondientes canales de información con los Comités Distritales;
8. Ejecutar, en caso de emergencia y en forma inmediata, los planes previamente aprobados;
9. Efectuar permanentemente la evaluación de la disponibilidad de artículos básicos vitales, tales como víveres, medicinas, abrigo, combustible y otros que permitan

atender los casos de emergencia y el período crítico hasta la normalización vital del área o zona afectada (Art. 98°).

(5) Los Comités Distritales

Sus funciones Son:

1. Ejecutar las disposiciones de los organismos superiores del sistema, en lo que respecta a las acciones a desarrollar en el ámbito de su jurisdicción;
2. Asegurar que la población esté permanentemente preparada para afrontar cualquier situación de emergencia o calamidad;
3. Formular el Plan Distrital de Defensa Civil de acuerdo a las normas que les sean impartidas por sus organismos jerárquicos superiores;
4. Elevar los Planes formulados en su nivel para la revisión y aprobación de los Organismos Jerárquicos Superiores;
5. Mantener contacto permanente con las oficinas de los sectores que actúan en su jurisdicción, con miras a garantizar la continuidad de los servicios prestados por ellos, alertándolos sobre situaciones que puedan derivar en emergencias o catástrofes;
6. Establecer y mantener los canales de información con los Organismos Jerárquicos Superiores, de manera de lograr una eficiente y oportuna comunicación en caso de presentarse cualquier circunstancia que pueda derivar en desastre o calamidad.
7. Ejecutar, en caso de emergencia y en forma inmediata, los planes previamente aprobados;
8. Efectuar permanentemente la evaluación de la disponibilidad de artículos básicos vitales, tales como víveres, medicinas, abrigo, combustible y otros que permitan atender los casos de emergencia y el período crítico hasta la normalización vital del área o zona afectada (Art. 107°).


MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la Asociación

(6) Reglamentación, formulación y aprobación de Planes, funcionamiento ordinario y Declaración de Emergencia.

Todos los Comités, desde el Nacional hasta los Distritales debían celebrar como mínimo una sesión al mes. En todos los casos, excepto el Distrital, se deja establecido expresamente que el Presidente puede citar a sesión extraordinaria cuando las circunstancias lo exijan. Pero el hecho de que estos Comités no hayan llegado a instalarse en su mayoría, deja ver hasta qué punto ésta no es más que una disposición legal no aplicada.

Al formarse el Sistema, el Comité Nacional debía formular el Presupuesto y Cuadro de Asignación de Personal y aprobar por resolución los reglamentos internos de los Comités Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales. La Secretaría Ejecutiva debía integrar los Planes Regionales y formular el Plan Nacional de Defensa Civil, sometiéndolo a la aprobación del Comité Nacional, y elaborar los Manuales de Organización y Funciones, así como de Procedimientos para cada una de las dependencias que la conforman. Pero los Comités Regionales debían proyectar los reglamentos internos propios y los de los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales.

En las Disposiciones Transitorias de la ley en referencia, se establece que los fondos con que contaba el ASER se transfieren al Comité Nacional de Defensa Civil, y en las

Disposiciones Finales, el Presupuesto del Sistema de Defensa Civil formará parte del Presupuesto del Ministerio del Interior, como un Programa particular denominado Defensa Civil. En las Disposiciones Transitorias también se señala que el estado de emergencia será declarado por el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Consejo de Ministros), a solicitud del Comité Nacional de Defensa Civil.

A pesar de la organización jerárquica, los Comités Regionales tienen un peso especial porque, si bien están subordinados al Comité Nacional, tienen ciertas atribuciones, como la de proyectar los Planes de Defensa Civil de la Región, los que recién entonces serán integrados por la Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional a un Plan Nacional. Sin embargo, el Comité Nacional hará el Reglamento Interno de cada uno de los Comités Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales y de todos los demás organismos

(7) De la Estructura Territorial al Funcionamiento del Sistema. Las Secretarías Ejecutivas y la Centralidad del Sistema.

De la descripción de la composición y funciones de los Comités, desde el Nacional hasta el Distrital, queda claro que la Organización Jerárquica y la Subordinación es lo que caracteriza al Sistema. La Ley dice textualmente que los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales son los organismos jerarquizados y subordinados al Comité Regional (es decir, a la autoridad militar), en cuya jurisdicción actúan. Pero lo mismo ocurre con los Comités Regionales respecto al Comité Nacional, aunque esto se hace efectivo a través de la Secretaría Ejecutiva de ese Comité Nacional. De esta manera, además, se consolida el papel ejecutivo de los distintos Comités, desde los Regionales hasta el Distrital. La relación de dependencia de todos ellos respecto al Comité Nacional, entonces, se da a través de esa Secretaría. Por otro lado, los Comités Regionales serán, junto con el Nacional, los únicos que tengan estas Secretarías. De allí la importancia de estudiar este órgano.

2.7 Los cambios de 1987 (D.S. 005-88/SGMD): Fortalecimiento del INDECI

2.7.1 El nuevo contexto político

En 1987 habían pasado 15 años desde la creación del Sistema de Defensa Civil. Habían terminado las dos fases del gobierno militar reformista, la primera de reformas radicales, la segunda de reversión de las reformas. En las postrimerías del gobierno militar, mediante una Asamblea Constituyente que elaboró una Constitución incorporaba una parte de la reforma en el marco de una "Economía Social de Mercado". El Estado seguía siendo grande pero se abrían nuevamente espacios para la empresa privada y la inversión extranjera. Un gobierno civil regresó al poder en las elecciones de 1980. El populismo moderado del Presidente y su régimen sufrirían los embates del Niño, de 1983 (lluvias e inundaciones en el norte del país, sequía en el sur andino), y de la inflación en sus últimos años. 1980, había comenzado ya las primeras manifestaciones del terrorismo de Sendero Luminoso y, unos años después las del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). En el siguiente gobierno civil, se produce la peor crisis económica en el Perú. Con la crisis fiscal e inflacionaria ya alcanzando su peor etapa, y también la social y moral, el Congreso dio facultades extraordinarias al Ejecutivo para reformar varios sectores. Uno de ellos fue el de la Defensa Nacional.

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

En ese contexto ¿a quién podía interesarle la institucionalidad para la gestión de los desastres naturales en el país? Las ONG internacionales seguían prestando su ayuda en cada emergencia, los gobiernos extranjeros cuando éstas eran mayores; realmente muy pocas ONG nacionales trabajaban en este campo desde los desastres de 1983 en las zonas más vulnerables y al mismo tiempo visible desde el centro del país. Pero éstas se hallaban muy lejos de poder y querer influir en un Sistema de Defensa Civil que no daba muestras ni de implementación real ni de eficiencia ni de mayor permeabilidad. Sólo los organismos centrales de la Defensa Civil tenían interés en aprovechar la circunstancia de la reforma del sector Defensa Nacional, al interior del cual se encontraban, para introducir cambios. La intervención de otras comunidades interesadas en este campo fue realmente tangencial.

La reforma del sector de Defensa Nacional fue implementada por un nuevo Gabinete Ministerial y Primer Ministro al que el Ejecutivo recurrió. Se redujeron los tres antiguos Ministerio de las FF.AA. a uno, el Ministro de Defensa. Y en el contexto de esas reestructuraciones del sector Defensa se introdujeron modificaciones a la Ley de 1972 y a su Reglamento, que aún regía a la Defensa Civil en el país. ¿Cómo respondían estas modificaciones a la experiencia de esos 15 años? ¿Ampliando la participación de instituciones y de actores sociales, democratizando el Sistema? ¿Obligando más a las instituciones públicas y privadas a cumplir sus funciones y roles en la gestión de los desastres? ¿Haciendo más eficiente la antigua Secretaría Ejecutiva Nacional del Comité Nacional de Defensa Civil? Veamos en qué consistieron esas modificaciones de la Ley y Reglamento descrito arriba y veamos sus posibles significados.

2.7.2 Sobre los principios que animan la Defensa Civil

En la modificatoria del Decreto Ley de 1972, a través de este nuevo Decreto Ley (D.L. 442) del 27 de setiembre de 1987, se mantienen los artículos que definen el Sistema y sus objetivos, pero, paradójico o muy significativamente, en el nuevo Decreto Supremo que se promulga al año siguiente y constituye el nuevo Reglamento (D.S. 005-88/SGMD), se opta por señalar los principios que norman la Defensa Civil a la manera en que lo hacía el documento de la propuesta inicial que planteó el Comité Nacional de Emergencia (CNE) de 1970. Fue algo que el Decreto Ley de 1972 de creación del Sistema no había recogido, pero que esta vez se adopta con algunos cambios; es decir, se recurre a las mismas fuentes para leerlas desde nuevas experiencias. En el Documento Propuesto del Sistema se ofrecían los siguientes "Principios Básicos que deben gobernar la Defensa Civil": autoprotección, ayuda mutua, apoyo nacional, control centralizado y cooperación internacional.

El Art. 3 del nuevo Reglamento (D.S. 005-88/SGMD), señala ahora como principios: la protección humanitaria, es decir, aliviar el dolor; nuevamente la autoayuda, pero ahora no como un "ambiente propicio" para la acción del Estado, sino considerando que debe surgir "de la propia población afectada, aprovechando su potencial oportuna y adecuadamente"; supeditada al interés colectivo pues "las necesidades de la población afectada prevalecen sobre los intereses particulares y orientan el empleo selectivo de los medios disponibles"; convergencias de esfuerzos porque "a la zona afectada deben concurrir los recursos materiales así como los esfuerzos de personas y organismos de modo racional, dependiendo del tipo de desastre"; y acción permanente y planificada, dado que "el país

Dr. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

está amenazado por múltiples fenómenos que causan desastres, lo que obliga a mantener un permanente estado de alerta". El énfasis sigue estando en los desastres ocurridos y en, realidad, sólo el último inciso elude a la "preparación" para ello, que no es lo que actualmente puede entenderse como prevención y mitigación; pero, en general, junto con una cierta tendencia a considerar actores centrales a los propios afectados (un cierto principio de participación), la mayor parte de los incisos parecen apuntar a darle mayor peso a los organismos y actuación de la Defensa Civil. Por ejemplo, la supeditación a las necesidades de los afectados justifica el uso de recursos privados y públicos, tan poco inclinados a hacerlos bajo la dirección de Defensa Civil; estos deben concurrir con un cierto orden a la zona afectada pues siempre en el manejo de las emergencias y en la rehabilitación se dieron conflictos de roles y funciones; alguien debe decidir respecto al modo racional de intervención.

En suma, el nuevo Reglamento, que según su artículo 1 tuvo "en consideración el proyecto presentado por la Comisión Reorganizadora designada por Resolución Ministerial" del Presidente del Consejo de Ministros, parece querer involucrar modificaciones que recojan la experiencia de una Defensa Civil sin suficiente poder y medios para cumplir su función centralizadora e intervenir definiendo las situaciones de atención y rehabilitación en las emergencias.

2.7.3 Ubicación en el aparato del Estado

El Sistema dependerá ahora ya no del Ministerio del Interior, sino del Ministerio único que ha surgido de Defensa Nacional. De hecho, la reglamentación se dará con un Decreto Supremo de ese Ministerio (D.S. 005-88/SGMD).

2.7.4 Estructura, organización y funciones

La nueva Ley define la estructura del Sistema de manera diferente. Orgánicamente el Sistema estará integrado por:

- 1) el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que reemplazará al Comité Nacional y a su Secretaría Ejecutiva;
- 2) Los Comités Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales, que el Reglamento definirá como órganos jerarquizados (D.S. 005-88-SGMD, Art. 4, inc. c);
- 3) Las Oficinas Sectoriales e Institucionales de Defensa Civil, que deberán crearse en las instituciones públicas y privadas; y
- 4) Las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Locales (D.L. 442, Art. 4).

2.7.4.1 EL INDECI : hacia la eficiencia y la eficacia, el endurecimiento.

Ahora el INDECI será definido como "el Organismo Central del Sistema, encargado de la dirección, asesoramiento, planeamiento y control de las actividades de Defensa Civil (D.L. 442, Art. 5).

Será un Organismo Público Descentralizado del Sector Defensa. Estará a cargo de un jefe, que será un Oficial General o Almirante, como antes también designado por el Presidente de la República, pero ahora a propuesta del Ministro de Defensa y no del Ministerio del Interior.

El INDECI reunirá las funciones del antiguo Comité Nacional y de la Secretaría Ejecutiva Nacional (D.S. 005-88-SGMD, Art. 5° y 6°). En la formulación que hace la Ley (DL 442) de sus funciones, hay una constante referencia a la política de Defensa Nacional e inclusive se menciona explícitamente al Ministro de Defensa como el intermediario entre el INDECI y el Consejo de Ministros. Unos de sus incisos expresa que el INDECI participará "en la formulación y difusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, en lo concerniente a la Defensa Civil" (Art. 6°, inc. d).

El INDECI "orienta las acciones de Defensa Civil que realizan organismos y entidades públicas y no públicas. Supervisa las acciones que ejecuten los organismos y entidades, cualquiera sea su naturaleza, que reciban fondos públicos para fines de Defensa Civil (Art. 7°).

Por otro lado, fortalece su función de dar normas a partir de las cuales los distintos componentes del Sistema harán sus planes.

Estos componentes, sin embargo, se subordinan más a los órganos y políticas de Seguridad Nacional. Así, se establece para las Oficinas de Defensa Nacional, fijadas por la Ley del Sistema de Defensa Nacional, la función de "asesorar a sus órganos de dirección en la formulación y ejecución del plan institucional que corresponde, de conformidad con las directivas técnicas del INDECI (Art. 9°). Los gobiernos Locales también tendrán oficinas de Defensa Civil, bajo las normas técnicas dictadas por el INDECI (Art. 10°)

De los fondos

En cuanto a los fondos que usará el INDECI, se constituirá un Pliego Presupuestal autónomo comprendido dentro del Sector Defensa que recibirá las asignaciones del Tesoro Público que le otorgue el Presupuesto General de la República, los aportes de la Cooperación Nacional a Internacional, los derechos que perciban por inspecciones técnicas de seguridad y los ingresos propios que genera (Art. 11°). Entre las Disposiciones Complementarias, se establece que el Banco de la Nación abrirá un crédito extraordinario permanente y revolver a favor del INDECI por el equivalente de 1,000 Unidades Impositivas Tributarias, a fin de atender los gastos que demanden las zonas afectadas por desastres, y que el pago de las amortizaciones, intereses y otros gastos que se deriven del servicio de la deuda provendrán del Fondo General del Tesoro Público.

En el Reglamento de la Ley se dispone que el INDECI estará facultado para delegar en otros organismos la captación directa de donaciones para la Defensa Civil, pero sólo mediante Resolución Jefatural del INDECI puede acreditarse la recepción que ampare la correspondiente deducción tributaria (D.S. 005-88-SGMD, Art. 41). Y este mismo reglamento fomenta los Convenios Recíprocos para que los organismos del Sistema reciban contribuciones económicas del sector no público (Art. 42)

2.7.4.2 LOS COMITÉS: El Deseo de Integración y de Participación los Comités Encabezados por Presidentes Surgidos del Voto Popular.

Los Comités de Defensa Civil son definidos como integradores de la función ejecutiva del Sistema de Defensa Civil. Deben tener carácter multisectorial y jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital.

En la Ley (DL 442) hay una alusión privilegiada a los Comités Regionales, a los que se le define como "las organismos ejecutivos del Sistema a Nivel regional"(Art. 8º) que se constituyen en la sede de los Gobiernos Regionales que la Constitución de 1979 establecía. Estarán presididos por el Presidente de la Asamblea Regional, que es la máxima autoridad política y civil en las Regiones, e integrados por:

1. El Comandante de Armas de la Región
2. El Director Regional de las Fuerzas Policiales
3. Un representante por cada órgano de línea del Gobierno Regional, con categoría no menor a Director General.
4. Representantes de las organizaciones de promoción y/o bienestar social, seguridad u otros, vinculados directa o indirectamente con la Defensa Civil, que determine el Consejo Regional.
5. El Jefe de la Oficina Regional de Defensa Civil, que actuará como Secretario Técnico.

Cada Gobierno Regional tiene la potestad de establecer Comités para las Sub Regiones y Micro Regiones que los requieran, así como Oficina de Defensa Civil para las jurisdicciones que considere necesarias (D.S. 005-88/SGMD, Atr. 10º).

En los Comités Provinciales y Distritales, con sede en las capitales de la Provincia o del Distrito, serán presididos por sus Alcaldes. Estos Comités estarán integrados por

1. El Sub-Prefecto en la Provincia y el Gobernador en el Distrito:
2. Funcionarios del Sector Público titulares de las dependencias que actúan en la jurisdicción
3. Representantes de las organizaciones campesinas, laborales, culturales o gremiales y las que realizan labores de bienestar.
4. El Jefe del Organismo de Defensa Civil de la respectiva Municipalidad, que actúa como Secretario Técnico.

2.7.4.3 Las Brigadas Operativas.

El Reglamento se refiere a una fórmula de actuación de la Defensa Civil: Las Brigadas Operativas. Son "células de Defensa Civil, constituidas por la población organizada para actuar en casos de desastres". Cubren las áreas especializadas de remoción de escombros, atención de primeros auxilios, extinción de incendios, control de epidemias, instalación de refugios y otras que defina el INDECI o determinen las circunstancias.

Como se deduce de la formulación de la Ley éstas se hallan únicamente concebidas en función de atención a emergencias (Art. 12º).

Es interesante señalar que en la última Disposición Transitoria y Complementaria del Reglamento se establece que el INDECI, en coordinación con el Comando Conjunto de las FF.AA. y la Secretaría de Defensa Nacional, propondría al Ministerio de Defensa las alternativas para hacer posible que los ciudadanos en edad militar cumplan su servicio en operaciones de Defensa Civil.

2.7.4.4 Las Oficinas de Defensa Civil

El Reglamento de 1988 hace obligatorio que "en cada Organismo del Sector Público se ejerza la función de Defensa Civil", estableciendo que "la jerarquía de la Unidad orgánica que se constituya depende de la complejidad, cobertura y magnitud del organismo", y, de modo general, "las denominadas Oficinas" (Art. 13°), y les da las funciones ejecutivas que se derivan de las de los Comités, pero referidas a los organismos en que se encuentran.

En términos de la promoción de las actividades de Defensa Civil, tienen especial relevancia aquellas relacionadas con la capacitación, que aparecen con un status superior en las funciones de los distintos órganos de Defensa Civil en este Reglamento, y, también, las que se ocupan de prestar los servicios técnicos de inspección, que será una de las funciones prácticas más cercanas a la prevención por el carácter de diagnóstico que pueden obtener. Asimismo les otorga la posibilidad de "suscribir y ejecutar convenios en materia de Defensa Civil con organismos nacionales y extranjeros, previa autorización del INDECI" (Art. 14°).

Las Oficinas de los Gobiernos Regionales y Locales actúan como las Secretarías Técnicas del respectivo Comité y se les otorga funciones de importancia tales como proponer al Comité el Plan de Defensa Civil, informar acerca del cumplimiento de los acuerdos, centralizar la información o ejecutar los Planes de Capacitación dentro de su jurisdicción; es decir, funciones que, llevadas hasta su mayor desarrollo, podrían permitirles proponer innovaciones en los Planes de Defensa Civil, evaluar la marcha de los mismos a informar al Comité (superar el nivel del control y de la inteligencia para ingresar al de la evaluación y monitoreo de los Planes) y sistematizar la información de tal modo que se le dé sentido de insumo a los Planes.

El carácter especialmente técnico de estas oficinas podría constituir un punto de renovación en el Sistema.

2.7.4.5 Los Consejos Consultivos en el Sistema: Asesoramiento y participación.

Al mismo tiempo que el INDECI se vuelve un organismo que reúne las funciones del antiguo Comité Nacional de Defensa Civil, teóricamente representativo de los sectores involucrados, y de la Secretaría Ejecutiva, que era fundamentalmente el órgano técnico - normativo y operativo, acrecienta su poder; se forman Consejos Consultivos que son fundamentalmente deliberativos y de asesoramiento. El Reglamento dice: "Con el objeto de instituir la participación especializada de personas naturales o jurídicas que operan en campos afines al propósito de Defensa Civil, se establecen los Consejos Consultivos". Estos son el Consejo Consultivo Central, el Científico - Tecnológico y el de Relaciones Internacionales, los mismos que son presididos por el jefe del INDECI y actúan como Secretarías Técnicas funcionarios de este organismo.

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

El Consejo Consultivo Central debe proporcionar políticas, pronunciarse sobre los proyectos de normas técnicas y analizar información sectorial sobre disponibilidad de recursos para la Defensa Civil.

Corresponde al Consejo Consultivo Científico - Tecnológico proponer e impulsar la investigación relacionada con la fenomenología de desastres (En la terminología de las ciencias naturales y las ingenierías, la fenomenología de los desastres se refiere fundamentalmente a las amenazas o peligros, especialmente las naturales, aunque pueden perfectamente incluirse las tecnológicas. En términos más amplios, podría incluir todas aquellas amenazas o peligros que provienen de la intervención humana, allí donde la amenaza y la vulnerabilidad encuentran espacios de comunicación y sus fronteras se hacen más difíciles de distinguir. Teóricamente, no habrá dificultad alguna de considerar la fenomenología de los desastres como referida al conjunto de factores y procesos que hacen posible que un desastre se haga presente. La fenomenología de un desastre puede perfectamente entenderse como el conjunto de componentes del fenómeno "desastre". Todos los factores sociales e institucionales, por ejemplo, son teóricamente parte de esa "fenomenología". Todo depende de la noción que tengamos sobre "desastre", tanto como "producto" y como "proceso") y pronunciarse sobre el empleo de nueva tecnología. Al Consejo Consultivo de Relaciones le concierne impulsar la captación de información sobre recursos de todo tipo para Defensa Civil, ofertado por organismos extranjeros.

Párrafo aparte merece el Consejo Consultivo Interregional, que debe precisamente coordinar las actividades de carácter interregional, además de integrar la información, proponer normas técnicas y evaluar las acciones realizadas en el ámbito de cada Gobierno Regional. Estas funciones hacen más cercana su constitución en un órgano en el que puedan expresarse las regiones. Depende, sin embargo, de lo que ocurra en las Regiones cuando se implanta el Sistema.

Párrafo aparte también se merece el hecho de que los Consejos Consultivos se forman a iniciativa del INDECI, el mismo que regula la frecuencia de reuniones y mecanismos de funcionamiento. Los preside el Jefe del INDECI, hace de Secretario Técnico uno de los funcionarios y es regulado por dicha institución.

2.7.4.6 Del funcionamiento y Las relaciones

DE LA OBLIGATORIEDAD

El Reglamento tiene un título entero dedicado a este tema (Título V), por el cual se hace obligatoria la representación de los organismos del sector público de una jurisdicción en el seno del respectivo Comité, en "razón al cargo que ocupa y representación irrenunciable" (D.S. 005-88-SGMD, Art. 22°).

Con este mismo carácter compromete las actividades, a la autoridad conferida al cargo, la capacidad instalada y los recursos materiales de sus organismos "aplicables a la Defensa Civil" (Art. 23°). Llama la atención, sin embargo, que el Reglamento se concentre casi exclusivamente en los recursos materiales necesarios para atender una emergencia (Art.

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la Asociación

24º) y en esa tónica se encuentra toda la primera parte del articulado de este Título (Arts. 24 al 28).

DE LA INTERVENCION DEL INDECI Y DE LA IMPLEMENTACION DEL SISTEMA:

El INDECI tiene la capacidad legal de requerir a los organismos del Estado para que, en cumplimiento de sus fines, adopten con anticipación suficiente. Medidas preventivas para casos de desastres, principalmente en fenómenos de ocurrencia repetitiva o altamente previsibles (Art. 29º)

Aquí es importante señalar que, dependiendo de lo que se entienda por prevención, el INDECI tiene la capacidad para hacer que los sectores del Estado actúen en ese sentido. La insistencia en "desastres repetitivos o altamente previsibles" mas parece aludir a acciones de preparación. Sin embargo, el articulado de la Ley puede perfectamente adaptarse a un concepto más amplio de prevención y mitigación. Todo depende del contexto de relaciones y nociones predominantes, así como de implementación real del Sistema.

Todo indica, sin embargo, que se busca el fortalecimiento del INDECI como organismo interventor y que no hay nociones más amplias para que cumpla un papel rector en el sentido aludido. A renglón seguido del anterior artículo "de gran magnitud, ya sea por la gravedad de los daños, su probable extensión, probable repetición de riesgos, el mayor espacio territorial que abarque, cuando hubieran desbordado las posibilidades regionales de atenuarlo o por inminente incomunicación" (Art. 30º). También se subraya que, cuando el jefe del INDECI se traslade a la zona afectada, automáticamente asume el comando de operaciones de Defensa Civil, "en coordinación estrecha con el Presidente del respectivo Comité" (Art. 31º). Cabe destacar la situación que podría presentarse si tal comando de operaciones fuera asumido por el jefe del INDECI, al lado de un Presidente de Asamblea Regional, que tiene la categoría de Presidente, elegido democráticamente en elecciones políticas.

Puede decirse que gran parte de la intervención del INDECI depende de que se implemente en realidad el Sistema. Un desastre desbordará las posibilidades de manejo de un Comité no sólo por sus dimensiones, sino por las condiciones en que se encuentre al Comité respectivo. Pero si el INDECI no ha logrado implementar el Sistema, sus posibilidades reales de manejar un gran desastre también son cuestionables.

Igual ocurre con otras atribuciones del INDECI. El artículo 37 del Reglamento dice que éste "coordinará con el **Instituto Nacional de Planificación** el establecimiento de medidas de Defensa Civil, a fin de que se consideren en los Planes Nacionales de Desarrollo" (Art. 37º). Actualmente, este Instituto, creado durante la Junta Militar de Gobierno de 1962 - 1963, pero de gran significación durante el gobierno militar, ha desaparecido. Podría considerarse que el Ministerio de la Presidencia debe cumplir similar labor, pero la pertenencia del INDECI y de los organismos del Sistema al Sector Defensa no resulta ser la ubicación más adecuada para comunicar la Defensa Civil con la Planificación y los Planes Nacionales de Desarrollo.

Tal como se sostiene más arriba, la Ley y la Reglamentación de 1987 y 1988 buscan establecer una supremacía del INDECI para obtener eficacia en su intervención. Una Disposición Complementaria de la Ley está dedicada a establecer que el Cuerpo General de Bomberos cumplirá sus actividades bajo la orientación del INDECI (D.L. 442, Primera Disposición Complementaria), y un artículo del Reglamento establece que el INDECI "normará las actividades del Cuerpo General de Bomberos en armonía con el Plan Nacional de Defensa Civil" (D.S. 005-88-SGMD, Art. 46°). El INDECI, asimismo, "coordinará y orientará a las Instituciones de Bienestar Social cuyas actividades se relacionen con la Defensa Civil y las supervisará si reciben fondos para dicho fin (Art. 47°). Es evidente que la supervisión está condicionada a la utilización de fondos públicos o canalizados por el INDECI (D.L. 442, Art. 7°; D.S. 005-88/SMD, Art. 47°, pero no deja de ser significativo para la tesis que sostenemos acerca de la necesidad que la Defensa Civil sienta de fortalecer sus atribuciones para intervenir, que tanto en la Ley como en el Reglamento se busque "coordinar" y también "orientar" las actividades de los organismos públicos y no públicos.

Esto es comprensible considerando los componentes propios del INDECI como Organismo Público Descentralizado, pero es cuestionable respecto a todos los componentes del Sistema, como es el caso de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales, si no hay una participación mayor de estos en la conformación y funcionamiento del ente rector, es decir, del propio INDECI. Una diferenciación que no siempre se hace claramente es aquella entre el sector público y no público y los componentes ("organismos") del INDECI y los del Sistema en general, que involucren a organismos políticos con importantes grado de autonomía, como los Gobiernos Regionales. Esto ocurre con artículos como: "La asistencia técnica internacional, que requieran los organismos del Sistema de Defensa Civil deberá ser coordinada con el INDECI, a fin de formular un programa que guarde armonía con las prioridades del Sistema de Defensa Civil y facilite su tramitación" (Art. 48°); aunque la diferenciación parece producirse en otros como éste: "Todos los convenios sobre actividades de Defensa Civil que suscriban los organismos del sector Público serán remitidos al INDECI dentro de los 15 días siguientes a su vigencia. El INDECI normará los casos que requieran opinión previa favorable (Art. 49°). No obstante, es importante señalar que todo esto es sobre todo significativo para atender por qué y para qué se dieron los cambios de 1987 y 1988, y cuáles son las modalidades a través de las cuales la Defensa Civil entiende aumentar su eficacia, así como las nociones que se encuentran implícitas. Hay en el reglamento un Título dedicado a las infracciones y a las Sanciones; allí se establece que las multas, por ejemplo, constituirían ingresos propios del INDECI para un fondo de Compensación.

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

2.8 Los cambios mas recientes de los últimos 10 años (1991 – 1992: la vuelta a 1972)

2.8.1 Nuevo contexto Político

En el nuevo gobierno civil, en el contexto de nuevas facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Ejecutivo, aparece en el diario oficial El Peruano un nuevo Decreto Legislativo que incluye modificaciones a la estructura del Sistema Nacional de Defensa Civil. En el se coloca al INDECI y al Sistema en el sector Defensa Nacional, entendiéndolos como organismos de Defensa Interna. Se fortalece al INDECI, como cabeza del Sistema, mediante nuevas atribuciones y nuevos organismos para su

intervención directa en las regiones, se acentúan los rasgos de verticalismo, al mismo tiempo que paradójicamente aparecen los nuevos temas que comienzan a consolidar su presencia en el campo de los desastres, como el de la prevención y del medio ambiente. El INDECI y el Sistema parecen comenzar a navegar, sin rumbo fijo ni estrategia clara, entre las olas encrespadas de la Defensa Interna y los nuevos vientos del Desarrollo Sostenible. Ese es el Decreto Legislativo 735, del 8 de noviembre de 1991.

En medio de una fuerte oposición parlamentaria, y con el terrorismo en alza, se llega al 5 de abril de 1992, en el que el Presidente Fujimori da un "autogolpe" con el apoyo de las FF.AA. ; disuelve el Congreso, declara en reorganización el Poder Judicial, pone en suspenso el proceso de regionalización y los Gobiernos Regionales y genera las condiciones ideales para su actuación.

2.8.2 Nueva denominación, cambios en la estructura, funciones y jerarquización de los organismos del Sistema. La des-regionalización política del Sistema y los aspectos de retorno a 1972.

En el Decreto Legislativo del 8 de noviembre de 1991, se contemplan cambios en el Sistema que, como dijimos, acentúan los rasgos de verticalismo del modelo de 1987 y de intervencionismo directo del INDECI, a pesar de mantenerse los aspectos de participación que contuvieron el Decreto Legislativo 442 y el Decreto Supremo 005 que lo reglamenta, de los años 1987 y 1988, respectivamente. Una nueva denominación para el Sistema enfatiza el carácter centralizador, integrador y globalizador del área de gestión de los desastres en el país, que pretende el Sistema para sí: de "Sistema de Defensa Civil (SIDECE)" pasa a llamarse Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI). Aunque se puede interpretar sólo como una coincidencia, esta denominación de Nacional no deja de asociarse también a su nueva adscripción a la Defensa Nacional.

Como intermediario en el plano regional e intentando consolidar el peso tan importante que ya tenía el INDECI en la Ley y Reglamento de 1987 y 1988, con respecto a los Comités Regionales, Provinciales y Distritales, aparece un nuevo nivel, el de las Direcciones Regionales de Defensa Civil, que subordina aún más a estos Comités al INDECI. Con esto se retorna a entidades regionales dependientes del centro, jefaturada por oficiales de las FF.AA. que recuerdan las entidades regionales de 1972. En esos años se llamaron Comités y Secretarías Ejecutivas Regionales y en estos, Direcciones Regionales, pero en ambos casos son brazos del INDECI y subordinan u opacan a las demás instancias. En 1987 y 1988, según la Ley, las entidades regionales eran únicamente los Comités Regionales, que pasaron a ser presididos por los Presidentes Regionales y, luego de ellos los Comités Provinciales y Distritales, que pasaron a ser presididos por los Alcaldes. Las entidades regionales a cargo de las FF.AA., sin embargo, nunca dejaron de existir. Con una situación legal indefinida y por una de las disposiciones transitorias, correspondía a las Regiones Militares (en base a las cuales se organizaban los antiguos Comités Regionales de 1972) continuar ejerciendo sus funciones mientras se daba cumplimiento a la regionalización política del país según la Constitución de 1979. Como no bien la Ley de Bases de Regionalización terminó de implementarse: en el gobierno de Fujimori se dio el Decreto Legislativo 735, creando las Direcciones Regionales, puede leerse decreto como el que salvó a la reorganización militar regional de Defensa Civil de tener que dejarse

[Firma]
"ROBERTO B. CARADIA"
"Representante Legal
de la asociación"

reemplazar por organismos civiles y políticos en la función regional de Defensa Civil y de la prevención y atención de los desastres.

Cabe destacar que, en el Decreto Legislativo 735, de 1991, las Direcciones Regionales son sólo mencionadas como uno de los niveles del Sistema. La estructura de 1972 reingresa al Sistema a través de muy pocas líneas. Además de las referidas a las Direcciones Regionales, quizá sea sólo comparable a éstas las que le dan nuevas atribuciones al INDECI y una de las disposiciones complementarias, que señala que el fortalecido INDECI es el encargado de proponer al Poder Ejecutivo el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema.

Si entendemos los Comités Regionales de 1987 y 1988 como la entrega de la gestión de los desastres en el ámbito regional al poder político y civil de esos ámbitos; parecería que este Decreto Legislativo, que introduce en las regiones la organización militar y dependiente del Centro de la Defensa Civil, se hubiese adelantado sólo unos meses a la suspensión de la regionalización política que trajo consigo el "autogolpe" de abril de 1992 y, más tarde, la nueva Constitución aprobada bajo la influencia del gobierno del Presidente Fujimori; antes de que culminase su proceso de re-institucionalización.

2.8.3 La nueva estructura general del Sistema

El Sistema queda integrado, desde 1991, por:

1. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).
2. Las Direcciones Regionales de Defensa Civil.
3. Los Comités Regionales, Sub - Regionales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil.
4. Las Oficinas de Defensa Civil Regionales y Sub-Regionales.
5. Las Oficinas de Defensa Civil Sectoriales, Institucionales y de las Empresas del Estado.
6. Las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Locales.

2.8.4 Las nuevas atribuciones del INDECI

El INDECI ya no es definido en este Decreto como el "Organismo Central del Sistema, encargado de la Dirección, asesoramiento, planeamiento, coordinación y control de las actividades de Defensa Civil" (DL 442); en la actualidad se le define como "el Organismo Central, rector y conductor del Sistema Nacional de Defensa Civil, encargado de la organización de la población, coordinación, planeamiento y control de las actividades de Defensa Civil (DL 735, Art. 5). Dirección y asesoramiento son reemplazados por rector y conductor. Y se le agrega una atribución anteriormente ausente: el INDECI está encargado de la organización de la población.

2.8.5 Modificaciones en la ubicación del INDECI y del Sistema en el aparato estatal: nuevas definiciones, campos y reglas de juego.

Textualmente la Ley dice: "El Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil depende del Presidente del Consejo Nacional de Defensa Nacional y es designado por el Presidente de

Ing. MAURO B. CABADA C.
Representante Legal
de la asociación

la República, mediante Resolución Suprema que refrenda el Presidente del Consejo de Ministro". Es decir, se acrecienta la incorporación del INDECI al sector Defensa Nacional simultáneamente a su nuevo papel en relación con el Sistema y los Comités territoriales mediante - entre otros -. Las Direcciones Regionales del D. Civil, en un momento en que se hacía cada vez más importante la Defensa Interna (decimos que se acrecienta la incorporación del INDECI y Sistema al sector Defensa Nacional porque ya en 1987 su presupuesto era parte de este sector).

Las funciones del INDECI ya no serán "proponer al Consejo de Ministros los objetivos y políticas de D. Civil, sino "proponer al Consejo de Defensa Nacional los objetivos y políticas de Defensa Civil (D.L. 735). Se le encomendarán nuevas funciones, tales como "Dirigir y conducir las actividades necesarias encaminadas a obtener la tranquilidad de la población"; pero se descartarán otras como "asesorar al Ministro de Defensa y, por su intermedio, al Consejo de Ministros en Materia de Defensa Civil" (D.L. 442), que se modificará en "asesorar al Consejo de Defensa Nacional" en esa misma materia (D.L. 735).

Dentro del decreto en mención, habrá una ampliación de funciones de significado múltiple; una de las cuales será "propiciar la coordinación entre los componentes del Sistema, con el objeto de establecer relaciones de colaboración con la Policía Nacional del Perú en labores tales como la vigilancia de locales públicos y escolares, control de tránsito, protección de la flora y fauna, atención de mujeres y menores y demás similares". (Modificado por la Ley 2544), que va en la línea de las anteriores modificaciones, pero ingresa también, por ejemplo, al campo de la protección del medio ambiente y de grupos particulares considerados vulnerables (mujeres y menores).

Asimismo, el INDECI es definido como "el máximo Organismo de decisión del Sistema Nacional de Defensa Civil" y sus atribuciones e injerencia ingresan claramente al campo de las instituciones no públicas: "Como tal (INDECI) orienta las actividades que realizan las Entidades Públicas y No Públicas y supervisa las acciones que ejecutan los Organismos y Entidades, cualesquiera sea su naturaleza, que reciban y/o administren fondos Públicos y no Públicos para fines de Defensa Civil" (D.L. 735, Art. 7). En el decreto anterior, la orientación era atribución del INDECI para cualquier entidad pública o no pública, pero la supervisión estaba limitada sólo a las que recibieran fondos públicos. En este decreto se amplía la supervisión incluso a las que no reciben fondos públicos.

Este objetivo relativo al control sobre actividad del conjunto de un campo llamado por la Ley "de Defensa Civil" encuentra su corolario en una de las Disposiciones Complementarias del Decreto Legislativo, la Disposición Cuarta, que a la letra dice: "El INDECI establecerá las normas y procedimientos necesarios para la elaboración de un Registro Nacional de personas naturales y/o jurídicas que utilicen fondos económicos y financieros para las acciones de Defensa Civil, así como para su funcionamiento, según sea el caso". Aquí tampoco se distingue entre quienes reciben o no fondos públicos.

Administrativamente y presupuestalmente, sin embargo, el INDECI ahora constituiría un Pliego Presupuestal Autónomo dentro del Sector Presidencia del Consejo de Ministros y ya no del Ministerio de Defensa, como en 1987. No obstante, esto no resulta contradictorio con el peso y ampliación del campo que se le quiere dar al INDECI, incluso si se trata de Defensa Nacional; pues el Sector Presidencial del Consejo de Ministros, por su situación privilegiada en el Gobierno, puede perfectamente tener acceso a los recursos más

Ing. MAURO B. CABADA
Representante Legal
de la asociación

importantes del Estado, con la ventaja de responder más fácilmente a los requerimientos políticos a los que el Gobierno desee dar prioridad.

2.8.6 El INDECI y La DEFENSA CIVIL: Cavilando entre la Policía militar, la seguridad política interna y el desarrollo sostenible.

El papel del INDECI también es fortalecido por el hecho de que la Ley le encarga proponer al Poder Ejecutivo el nuevo Reglamento de ese Decreto. Actualmente circula entre los organismos del Sistema una Propuesta de Reglamento y Concordado del conjunto de normas (Leyes y reglamentos) que sucesivamente han ido modificando la Ley de Creación del Sistema de 1972. No ha sido aún oficialmente aprobado ni está promulgado, sin embargo, las actuales acciones del INDECI y del Sistema se encuentran de hecho orientadas por él [Hacemos referencia a él pues expresa una tendencia dentro del INDECI y sus Direcciones Regionales, muy de acuerdo con la línea del Decreto Legislativo 735 que encarga al INDECI proponer su reglamentación. Frente a la existencia de varias normas (desde el Decreto Ley de 1972 hasta el Decreto Legislativo de 1991); este documento es un consolidado de las normas y proyecto del Reglamento aún no - aprobado como tal ni promulgado. Se trata de un documento aún no oficial. No obstante, en algunos de los materiales didácticos o de capacitación que el INDECI distribuye ya se mencionan aspectos sólo considerados en él; es el caso, por ejemplo, del Manual sobre los Comités Locales de Defensa Civil]. En esta Propuesta de Reglamento, el INDECI va a mantener ese peso que le da el Decreto Legislativo; pero al mismo tiempo va a acentuar esa ambigüedad del Decreto que lo sitúa desde un papel más cercano al del Control Civil (locales, tránsito, conservar la tranquilidad de la población) hasta otro que lo conduce hacia la intervención en temas relativos al medio ambiente (control de la flora y fauna).

La propuesta muestra, aunque sea entre líneas, la presencia de nuevos conceptos y metodologías relacionadas con la fenomenología de los desastres y el riesgo.

La primera de las funciones del INDECI, es "diseñar los objetivos y políticas de Defensa Civil en armonía con la diagnosis situacional de riesgos y que orienten el desarrollo del SINADECI para obtener una óptima capacidad de respuesta a un desastre": aparece una nueva terminología, fruto probablemente de la presencia de asesores científicos, de la cual tal vez más importante sea orientar el desarrollo del Sistema en función de un diagnóstico de los riesgos. [Desde hace algunos años aproximadamente a partir de la Declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRN), desde que el INDECI asumió la presidencia del Comité Nacional peruano para el DIRN, éste cuenta con asesores científicos que ponen especial énfasis en estos aspectos. El INDECI, tenía hasta hace poco entre su personal, a profesionales que trabajan en él desde hacía muchos años, que eran especialmente lúcidos y autocríticos respecto a su evolución y desarrollo. Lamentablemente, algunos de ellos ya no se encuentran en la institución, en parte por los bajos sueldos de la administración pública]. En la Propuesta de creación del Sistema de 1970 estaba muy presente la necesidad de diagnósticos del riesgo y la participación de los especialistas; pero en la redacción de la Ley de 1972, como también en las modificaciones de 1987, esta necesidad parece perderse bajo el peso de un modelo institucional multisectorial frondoso y complejo, cuyo funcionamiento requería de un Estado eficiente e implementado mucho más allá de lo que realmente existía y existe en el país: esto, llamado

a las contradicciones entre el deseo de obtener participación y el centralismo y verticalismo, hizo casi imposible la colaboración.

No parecía haber tampoco una relación muy clara entre esos diagnósticos y el desarrollo y las actividades del Sistema. Esta Propuesta de Reglamento establece esa relación y, en ese sentido, resulta novedosa.

La segunda función es la formulación y ejecución de planes; ya no sólo se refiere su "control", sino que se usa la palabra "evaluación". Comienza también a aparecer la expresión "áreas críticas vulnerables". Pero sobre todo, hay un inciso especial dedicado al tema de la Prevención, que dice; "Disponer la ejecución de obras de prevención, en concordancia con lo señalado en el artículo 70 del presente reglamento". Este artículo se refiere a las inspecciones técnicas que presta el SINADECI, a solicitud de personas naturales y/o jurídicas; así como a las de oficio que realiza el INDECI, directamente o a través de otros organismos del Sistema, de carácter obligatorio, de "procesos", instalaciones o inmuebles donde se producen bienes y/o servicios del Estado: edificaciones de organismos del Estado, espectáculos públicos y privados, centros educativos, mercados, ferias y concentraciones públicas, hoteles, moteles y albergues, restaurantes, clubes nocturnos, centros de diversión, hospitales, clínicas, centros de salud y determinadas zonas geográficas". Lamentablemente, al llegar a lo concreto, el articulado de la Ley se pierde en una enumeración desordenada en donde se ponen al mismo nivel "determinadas" zonas geográficas, las concentraciones públicas y los clubes nocturnos, y que parece corresponder a acciones precisas sin mayor orden ni estrategia. Finalmente, la mención exclusiva de "obras de prevención", fruto de "las inspecciones técnicas", también reduce en exceso el tema.

Sin embargo, párrafos como el mencionado expresan la experiencia concreta del INDECI en sus actividades reales en los últimos años. Es decir, este documento significa, en cierto sentido, una experiencia que comienza a elaborarse desde sus actores, una Defensa Civil que comienza a pensarse a sí misma, desde lo que es y hace, a pesar de no contar con organismos o instancias especialmente diseñados para ello.

En esta misma línea, hay otros incisos como, por ejemplo, uno en donde se habla de "desarrollar la doctrina de Defensa Civil en función de la fenomenología existente y conducir campañas de difusión en todos los niveles y estratos sociales". Sin embargo, al mismo tiempo, encontramos otro en donde se dice que "en caso de emergencia y cuando sobrepase la capacidad de respuesta de la Policía Nacional del Perú, coordinará con la misma participación de las Brigadas de Defensa Civil en labores que complementen su función; y que estén relacionadas con la vigilancia de locales públicos y escolares, control de tránsito, protección de flora y fauna, atención a las mujeres y menores y demás similares". O también, "asegurar la máxima protección de la población contra la acción de armas e ingenios de destrucción, socorriendo por todos los medios a las víctimas y disminuyendo rápidamente las consecuencias", fácilmente asociable a las condiciones de inseguridad planteadas por los actos terroristas. Es decir, nuevas ideas y nociones confundidas entre el pequeño control de locales, espectáculos y clubes, la seguridad interna en un momento de especial inseguridad política en el país y la fenomenología y diagnosis de procesos complejos de riesgo que constituyen los desastres. Una Defensa Civil que colabora con la Policía Nacional o los Bomberos, pero articulada directamente al Consejo de la Defensa Nacional o sus más altos niveles, que trata los problemas de la guerra interna

que se desarrollaba en el país; además de una Defensa Civil que controla seguridad en los espectáculos y, al mismo tiempo, asume roles en la protección de la flora y fauna.

2.8.7 De la naturaleza y principios: nuevos términos y matices. Entre la dureza y la permeabilidad.

En esa Propuesta de Reglamento aún no aprobada, donde se mantiene la mayor parte de las afirmaciones sobre el Sistema del Decreto Legislativo e incluso de anteriores Leyes, hay variaciones de matiz tales como que el Sistema ahora es definido ya no sólo "orientado a la protección de la población en caso de desastres de cualquier índole u origen" sino como "encargado de" eso mismo, y ya no sólo "prestando ayuda adecuada hasta alcanzar las condiciones básicas de rehabilitación", sino "asegurando" tal cosa. Son modificaciones hechas sobre un texto dado y, aunque terminológicas, no pueden ser gratuitas. Indican una tendencia a hacerse cargo de modo más absoluto de ciertos aspectos sobre los que antes debía sobre todo coordinar, fomentar, asesorar.

En cuanto a los Principios, hay cambios que remiten a la Constitución vigente en ese momento, coma por ejemplo cuando la Protección Humanitaria ya no es definida como "el alivio del dolor o sufrimiento del ser humano ante los efectos de un desastre, sino como "orientada a proteger a la persona humana del efecto de los desastres", y otros que aluden a avances en la manera de entender la problemática de los desastres. Por ejemplo, la Acción Permanente y Planificada, que en el reglamento anterior estaba básicamente referida a un "permanente estado de alerta", ahora "implica que la preparación de la población y la evaluación de las zonas propensas a desastres deben ser permanente, permitiendo reducir los efectos de los fenómenos naturales e inducidos. Como otras, esta afirmación se ubica entre aquellas que muestran la paulatina asimilación o, por lo menos, mayor permeabilidad de quienes han redactado la Propuesta (el encargo legal es al INDECI) a la distinción cada vez más difundida entre los fenómenos naturales a inducidos, que constituyen la amenaza o peligro, y sus efectos, que están mediados por otros procesos para conducir a desastres; de esta manera, se abre un espacio cada vez mayor al componente vulnerabilidad en la concepción de la conformación de un desastre.

2.8.8 La nueva organización: lo funcional por encima de la representatividad política.

En la nueva organización del Sistema, según Decreto Legislativo 735, aparecen nuevas Oficinas de Defensa Civil, no sólo las Regionales, sino también las Sub-Regionales, Las Sectoriales, Institucionales y las de las Empresas Públicas, además de las de los Gobiernos Locales. Hay una multiplicación y progresiva diferenciación entre ellas y a todas este Decreto Legislativo de 1992 le da el carácter de organismos "integradores de la función ejecutiva del Sistema" (D.L. 735, Art. 10). En el Reglamento de 1988 este carácter les pertenecía a los Comités Territoriales (Regionales, Provinciales, etc.), compuestos por representantes políticos y sectoriales de las sociedad y el Estado. En este nuevo Decreto Legislativo de 1991, salvo los Comités Regionales a los que la Propuesta de Reglamento les devolverá tal función (en el Decreto tampoco la tiene), estos Comités territoriales vuelven a ser definidos únicamente como los "órganos ejecutivos" del Sistema. En las Oficinas de Defensa Civil, entonces, la ley comienza a poner nuevas expectativas. antes colocadas en los Comités.

Respecto a las oficinas, el Decreto Legislativo dice: "Las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Regionales, Sub-Regionales y Locales, así como las Oficinas Sectoriales, Institucionales y de las Empresas del Estado, son integradores de las funciones ejecutivas del Sistema Nacional de Defensa Civil y tienen como función básica las que se les asigne en el reglamento". Esto significa, a nuestro modo de ver, un intento de hacer "funcional" el Sistema, que sean organismos técnicos a cargo de funcionarios los que ejerzan las actividades que integran el diagnóstico y la participación de los diversos sectores (Defensa Vivienda, Transportes y Comunicaciones, industria, Agricultura, etc.), entendidos como los componentes de una realidad de riesgo o desastre. El Sistema confía más en los funcionarios que en los representantes políticos.

Como dijimos, en el Reglamento de 1988 eran los Comités Territoriales los "integradores de la función ejecutiva del Sistema", de la que se decía que tenían "carácter multisectorial y jurisdicción regional". En la nueva propuesta de reglamento este carácter sólo se le reconoce al Comité Regional.

Las Oficinas Técnicas siempre tuvieron una dependencia directa de los organismos técnicos superiores. Así ocurría cuando se encontraban dentro de las Secretarías Ejecutivas Regionales por la dependencia misma de esas Secretarías con respecto a la Secretaría Ejecutiva Nacional. Cuando deben crearse al interior de los sectores, instituciones y gobiernos locales, en el Decreto Legislativo 442 de 1987, esta relación también parece producirse. El art. 10 del D.L. 442 dice que "los gobiernos locales establecerán oficinas de Defensa Civil de acuerdo. Con las directivas técnicas del INDECI". De hecho, en los últimos años, estas oficinas serán, en ocasiones, la mejor manera de intervenir del INDECI en una localidad o zona, pero, en otras, serán justamente por ello un espacio de conflicto entre las atribuciones del INDECI y la autonomía de los gobiernos locales [Cuando existe la posibilidad de una buena relación entre un Gobierno Local, afectado por desastres, y el INDECI éste propone un funcionario salido de sus propias canteras (servidores del INDECI, que hayan sido parte de las Brigadas, Licenciados de las FF.AA., etc.) para asumir el cargo de jefe o funcionario de estas oficinas y, por tal función, cumplir también la de Secretario Técnico del Comité local respectivo. Ha ocurrido así en varias localidades en que el INDECI ha querido concentrar acciones (por ejemplo, en la cuenca media del río Rimac, distrito de Chaclacayo, Lima; o en el Municipio de Tarapoto, región San Martín). Esta intervención del INDECI, sin embargo, no es siempre bien recibida. Los Gobiernos Locales normalmente no tienen recursos para cubrir esos cargos y si el INDECI propone o demanda su implementación con los recursos propios del Gobierno Local, éste más bien solicitará recursos adicionales para ello y, además, decidir quién ocupa el cargo (así ha ocurrido por ejemplo en el distrito de Huarochirí, en la cuenca alta del Rimac) en donde las relaciones entre el INDECI y el Gobierno Local no eran buenas. Chaclacayo es un distrito que, aunque con poblaciones marginales, tiene zonas residenciales de clase media y alta que le dan recursos. Huarochirí es un distrito pobre.]. El Reglamento del Decreto Legislativo 442, en que se señala lo anterior, no es explícito respecto a esta subordinación aunque, como hemos visto antes, ésta siempre se dará porque estas oficinas lo son de los Comités (entre otras como, el jefe de la oficina se convierte por función en Secretario Técnico del Comité) y los Comités se hallan supeditados al INDECI y sus Direcciones Regionales por sus funciones y atributos.

2.8.9 Las Direcciones Regionales: el INDECI ocupa todo el espacio. Las Direcciones Regionales, los Comités Regionales y las Oficinas de Defensa Civil. El doble modelo: La función ejecutiva se desvanece.

La propuesta de Reglamento a la que nos venimos refiriendo define las Direcciones Regionales como los "organismos desconcentrados del Instituto Nacional de Defensa Civil, al que representan en el ámbito regional, y están encargadas de asesorar, orientar, coordinar, supervisar y controlar el planeamiento y la ejecución de la Defensa Civil en su respectiva Región". Estas Direcciones Regionales, que hacen presente al INDECI en las Regiones según la definición anterior, "serán jefaturadas por un Oficial Superior de las FF.AA. en actividad, del grado de Coronel o Capitán de Navío, a dedicación exclusiva, designado por el Ministro de Defensa a solicitud del Jefe del INDECI. El peso del INDECI a nivel central del Sistema será reproducido con las Direcciones Regionales. La prestancia y funciones de los Comités Regionales parecen, si no desvanecerse, reducirse o, en su defecto, sumergirse en un conflicto de paralelismo o subordinación poco definidos entre la organización del INDECI, de tipo militar, y la organización política, de orden civil, de los Comités territoriales. Y si esto no es necesariamente claro o, por lo menos, es ambiguo en el Decreto Legislativo en el que hay muchas líneas dedicadas a las Direcciones y los Comités cobra forma en esta Propuesta de Reglamento que analizamos. Después de que los Comités Regionales, presididos por el Presidente Regional, fueron convertidos en 1987 y 1988 en los encargados de la gestión de los desastres en el plano regional, el reingreso del antiguo modelo o la aparición "casi sin querer" de estas Direcciones Regionales, sin cambiar los Comités Regionales, es una "transacción" o convivencia de dos modelos difícil de llevar, una suerte de incongruencia que conspira contra la claridad de las responsabilidades.

Los Direcciones Regionales tiene funciones tales como: a) promover y coordinar los estudios y evaluación permanente de los riesgos que conduzcan a desastres naturales; b) supervisar las acciones preventivas para mitigar desastres; c) capacitar a las autoridades de la región en materia de Defensa Civil; ch) coordinar la ejecución de los programas educativos de Defensa Civil; d) coordinar y evaluar la ejecución de los simulacros de D.C.; e) centralizar y mantener actualizados los inventarios del potencial humano y de los recursos materiales, realizando el planeamiento de su movilización cuando el caso lo amerite; f) orientar y supervisar las actividades necesarias encaminadas a mantener la tranquilidad de la población; g) recomendar y/o ejecutar campañas de difusión de D.C.; h) orientar la organización y funcionamiento de los Comités Regionales, Subregionales, Provinciales y Distritales, así como de los Centros de Operaciones de Emergencia respectivos; i) supervisar y conducir inspecciones técnicas, aplicando sanciones y multas de acuerdo a Ley; j) coordinar, orientar y asesorar la organización y empleo de Brigadas de D.C.; k) supervisar y centralizar la evaluación de daños; l) coordinar y controlar el apoyo a la población afectada ; ll) mantener comunicación permanente con los integrantes del SINADECI en su Región ; m) convocar la participación de los colegios profesionales; n) emitir opinión sobre las solicitudes de Declaraciones de Emergencia en su Región; y, ñ) conducir la capacitación y actualización doctrinaria de los Inspectores de Defensa Civil.

Los Comités regionales están presididos por el Presidente del Consejo Regional (o Presidente Regional), a integrados por :

1. El Prefecto Regional

2. El Comandante de Armas de la Región
3. El Jefe Regional de la Policía Nacional
4. Los Alcaldes Provinciales de la Región
5. Los Secretarios (especie de Ministros) Regionales [Los Gobiernos y Asambleas Regionales se encuentran, desde el "autogolpe" del 5 de abril de 1992, reemplazados por unos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) nombrados por el Gobierno Central. Los antiguos Secretarios Regionales son actualmente llamados Directores Regionales y corresponden, como siempre, a cada uno de los sectores o ministerios del Estado]
6. Los representantes de las organizaciones de promoción y/o bienestar social, seguridad u otras vinculadas directa o indirectamente con la D.C., que determine el Presidente del Consejo Regional.
7. El Jefe de la Oficina de D.C. del Gobierno Regional, quien actuará como Secretario Técnico [El Secretario (ahora Director) Regional de D.C., por función, es Jefe de la Oficina Regional de Defensa Civil y, como tal, se convierte en el Secretario Técnico del Comité Regional].

Sus funciones son: **a)** disponer la identificación y evaluación permanente de los riesgos y las acciones preventivas pertinentes para mitigar desastres; **b)** convocar a las autoridades para capacitarse en Defensa Civil; **c)** disponer la conducción y ejecución de los programas educativos en Defensa Civil; **ch)** disponer la ejecución de simulacros en los centros educativos, locales públicos y privados; **d)** disponer la elaboración y actualización de los inventarios del potencial humano y de los recursos materiales para la atención de emergencias y la movilización oportuna de los mismos; **e)** conducir campañas de difusión de D.C. encaminadas a obtener la tranquilidad de la población; **f)** organizar, en el Comité Regional, el Centro de Operaciones de Emergencia; **g)** disponer la ejecución de inspecciones técnicas de servicio; **h)** determinar la organización y empleo de las Brigadas de D.C.; **i)** disponer la evaluación de daños a través del Centro de Operaciones de Emergencia respectivo y la atención necesaria de la población afectada; **j)** preparar las acciones de rehabilitación; **k)** mantener comunicación permanente con los integrantes del SINADECI en su región; **l)** estudiar y gestionar la Declaración de Emergencia por desastres en la Región; **m)** aprobar el Plan Regional de Defensa Civil y verificar su cumplimiento.

Tal parece que la Dirección Regional promueve, orienta, coordina, conduce, supervisa, controla y centraliza (por ejemplo, la información), mientras a los Comités les toca disponer la ejecución de acciones que esta Dirección debería, cuando no ejecutar, por lo menos coordinar. Puede pensarse entonces que las Oficinas Regionales, dependientes de los Comités, son las llamadas a ejecutar las acciones dispuestas por el Comité. Pero salvo algunas de estas acciones, como los simulacros, el acopio de la información para los inventarios de recursos y la organización del Centro de Operaciones o su activación, las labores de las oficinas también son de coordinación. Se podría suponer que la acción misma debe ser llevada a cabo por los sectores y, en ese sentido, el Comité dispone su participación y la Oficina coordina. De este modo entenderíamos que la Propuesta de Reglamento "devuelve" a los Comités Regionales lo que el Decreto les quitó, su carácter de "órganos integradores de la función ejecutiva" del Sistema, puesto que ponen en funcionamiento la multisectorialidad, y resultaría también congruente que las oficinas sectoriales institucionales y de las empresas del Estado tengan características mucho más ejecutivas que las regionales. Pero la lectura de las funciones de las oficinas sectoriales,

institucionales y de las empresas del Estado tampoco da para pensar esto. La pregunta es quién debe hacer lo que el Comité dispone y las oficinas coordinan. La función ejecutiva del Sistema es lo menos claro que hay en la norma de 1991 y su propuesta de reglamento, salvo para el caso del propio INDECI que, en el artículo 6 del Decreto Legislativo 735 y el artículo 9 de la Propuesta de Reglamento, dice que es función del INDECI "dirigir y conducir las actividades de Defensa Civil, en las fases de prevención, emergencia y rehabilitación", así como "dirigir y conducir las actividades necesarias encaminadas a obtener la tranquilidad de la población". Siendo como parece ser estas dos normas indica que con las Direcciones Regionales (con funciones teóricas de incentivar, orientar y coordinar la marcha del sistema a nivel regional) lo que en realidad se produce es el intento de trasladar (desconcentrar) el INDECI operativo a las regiones. De la impresión de que es el INDECI el que crece, no el sistema. En el sistema no parece haberse superado la confusión entre "el sistema" y su organismo gubernamental central y operativo, posiblemente el paradigma de la emergencia actúa aún en la mente del legislador.

2.8.10 Los Comités Regionales y las Direcciones del INDECI: El paradigma militar de la emergencia

Los comités Regionales son definidos por esta Propuesta como "los órganos integradores de la función ejecutiva del Sistema", carácter que el Decreto Legislativo sólo otorgara a las Oficinas Regionales, Sub-Regionales y Locales, a los sectoriales, institucionales y de las Empresas del Estado (DL 735, Art.10); los Comités Regionales son presididos por el Presidente del Consejo Regional (vale decir el Presidente de la Región) del que señala que "es la máxima autoridad ejecutiva del Sistema Nacional de D.C. a nivel regional. En ese sentido, debemos entender que, supeditado al INDECI por las nuevas atribuciones que éste recibe en el decreto aparentemente resultaría también subordinado a la Dirección Regional que lo "representa en el ámbito regional". Esta subordinación, no obstante, no es manifiesta ni explícita. ¿Cómo podría hacerse manifiesta y explícita una sujeción del Presidente Regional, elegido por una Asamblea o Congreso Regional a una Dirección Regional cuyo jefe es un coronel o un Capitán de Navío? Pero tampoco ocurre a la inversa, que la Dirección Regional esté al servicio del Comité Regional. Ello no sería del todo incongruente si se entiende el Comité Regional como la máxima autoridad del Sistema en la instancia de la región pero sucede que el Presidente Regional y del Comité Regional no es la máxima autoridad regional del sistema, si no la máxima autoridad ejecutiva del Sistema en su nivel. Esta sujeción oculta o contradictoria reduce las responsabilidades del Comité y, por lo tanto, su categoría, aunque difícilmente una estructura como la Dirección Regional, entendida como parte de la Defensa Nacional, podría ser subordinada a la autoridad política regional. Podría decirse, entonces, que en una situación de desastre se requiere de una estructura de emergencia, lo cual es cierto, pero nos conduciría al punto de partida crítico de este trabajo que es la consideración de que entender el problema de los desastres como el de las emergencias – esa matriz de la que surge la D.C. – difícilmente puede dar como resultado la existencia de un Sistema que vaya más allá de la atención a ellas. Y, con un Estado centralizado como el peruano, con pocos recursos institucionales en las regiones, se volverá siempre sobre las instituciones mas implementadas, como es el caso de las FF.AA. Puesto que los comités Regionales les toca tomar las decisiones generales, es de prever que si su funcionamiento regula el sistema, como conjunto de componentes regionales tampoco llegue a existir, quedando reducido a quienes – por función militar- cumplen en llevar adelante las Direcciones Regionales. Será difícil que el Sistema se encuentre con los actores locales y sus

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

dinámicas, con los sectores y sus necesidades, que se identifique con la tareas de la prevención, especialmente aquellas conectadas con la planificación y conducción del desarrollo y que son las que ponen en contacto con los actores locales en tiempos que son los de las emergencias.

El Decreto Legislativo 735 y la Propuesta del Reglamento apuestan a que serán las Direcciones Regionales las que promoverán y lograrán la implementación del Sistema. El Decreto 442 y su Reglamento de 1987 y 1988 entregaban el conjunto de la gestión de los desastres y del Sistema nivel regional a los Comités Regionales, en el seno de los gobiernos Regionales. El Decreto 442 y su Reglamento no tuvieron su oportunidad, pues cuando las regiones políticas terminaban de instalarse, en 1992 fueron puestas en suspenso. Pero, antes incluso de esto, la norma de la D.C. ya había cambiado. Cabe ahora preguntarse si la apuesta a las Direcciones Regionales tendrá éxito. En realidad, no parece gratuito el hecho de que el Decreto 735 y la Propuesta de Reglamento se den en el momento en que los gobiernos regionales y la regionalización del país es más duramente tratada desde el gobierno central. Y es muy posible que la desconfianza frente a los actores políticos y a las estructuras de representación política que parecían superadas por las normas de 1987 y 1988, sea apuesta por la presencia desconcentrada del INDECI a nivel regional esté conspirando contra la puesta en funcionamiento de un Sistema realmente multisectorial, que ponga en marcha a la sociedad política y civil.

Actualmente, incluso tratándose de un período en donde los gobiernos y asambleas regionales han sido sustituidos por Consejos Transitorios de Administración Regional, nombrados por el Poder Ejecutivo, mientras no se define el futuro de la regionalización del país según la nueva Constitución de 1993, y no obstante la participación y peso de las FF.AA. en la vida política del país, existen conflictos y celos entre las dos estructuras (la de los Comités territoriales y los organismos desconcentrados del INDECI, fácilmente visibles tanto en el centro como en la periferia del país [El Lima, por ejemplo, durante el período de la investigación había desencuentros importantes entre el Municipio y su Oficina de D.C. y la acción del INDECI, por ejemplo en la intervención en las zonas tugurizadas del centro, en una ciudad particularmente vulnerable a la amenaza sísmica. En otras regiones también pueden verse esos desencuentros, lo que indica que las relaciones no están bien definidas.].

2.8.11 Sobre el Diagnóstico y la Propuesta actual. El sector Defensa como recurso de excepción. Del paralelismo intrínseco a la noción de Defensa Civil.

Las oficinas de D.C. de los gobiernos locales “son órganos dependientes jerárquica y administrativamente de la máxima autoridad del Gobierno Local respectivo” (Propuesta del Reglamento, Art. 25) Esto nos permite pensar que la Propuesta busca a los gobiernos y comités órganos profesionalizados, estables e implementados, para cumplir sus funciones. El problema radica aún en que estas oficinas no contarán con recursos, sino en la medida en que el INDECI o las Direcciones Regionales se los transfieran o logren mediante gestiones directas que los gobiernos locales se los asignen. ES decir, no forman parte de las obligaciones presupuestales por la Ley de Municipalidades. Igual ocurre con los sectores, instituciones y empresas públicas. No pasan de ser una “propuesta” a la que formalmente “obliga” el decreto legislativo, pero no así las propias normas por las que estos organismos se rigen.


Ing. MAURO B. CABADA E.
Representante Legal
de la asociación

Las funciones ejecutivas del Sistema, entonces, no llegan a descansar sobre estas oficinas no sobre los recursos que la pretensión de instalarlas busca, es decir, los de los organismos sectoriales, instituciones y gobiernos locales. El diagnóstico parece haber sido que el problema del Sistema radicaba en gran parte en que no había contado con los recursos institucionales suficientes como para abordar un campo tan extenso como el de la prevención de los desastres, que involucra amplios aspectos de las actividades y campos del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Al obligar a los gobiernos y comités a tener sus oficinas de D.C. se les quiere dar una capacidad ejecutiva y operativa que en la práctica no tienen, puesto que a estos comités se les entiende como entidades aparte de las funciones ordinarias del gobierno y de las entidades allí representadas.

En el caso de las oficinas de los gobiernos regionales, aunque funcionen limitadamente, se han desde el momento en que la función de D.C. de estos gobiernos ha sido puesta bajo la jurisdicción del sector Defensa.

El Secretario de Defensa Nacional del Gobierno Regional es Jefe de esta oficina y, como tal, es Secretario Técnico del Comité Regional. Una vez más, el Sistema ha utilizado su adscripción a las FF.AA. para obtener ciertos logros. Sin embargo, eso no puede extenderse a los gobiernos provinciales y distritales, a los sectores, las instituciones y las empresas públicas, salvo con una intervención militar en el gobierno del país que, aunque hoy parcialmente existe, no debe ser prioritaria ni prolongarse indefinidamente y, por lo tanto, no puede constituirse en modelo para el futuro.

El Sistema sigue basándose en medidas de excepción antes que ordinarias, que lo conecten con la vida de las instituciones públicas y privadas, de la sociedad política y de la sociedad civil.

De allí que sólo como excepción obtenga los recursos institucionales que difícilmente cubrirán todos los aspectos necesarios por demasiado tiempo.

La Defensa Civil se sigue concibiendo a sí misma como una actividad aparte de las funciones de conjunto del Estado. A pesar y de los términos usados en la ley y en especial en el Reglamento, en la que se habla de la "*de la función de Defensa Civil*" [conforme a la Ley, es obligatorio que en cada organismo del Sector Público se ejerza la función de Defensa Civil... D. Leg. 442, Art. 13, Reglamento], se sigue concibiendo como una actividad y no como una *función*.

De allí que se pregunte qué *actividades* de Defensa Civil puede cumplir los organismos que no son Defensa Civil, en lugar de qué les toca de D.C. a las funciones que los otros organismos realizan en su propio campo, desde quién planifica y controla el desarrollo rural y urbano de los sectores económicos y productivos, hasta quién estudia la situación del medio ambiente y hace seguimiento de los fenómenos naturales, además de quiénes tienen los recursos para responder a una situación de emergencia.

Es que, a pesar de los avances relativos existentes en cuanto a las actividades de prevención y mitigación que el Reglamento pretende de las Oficinas (Art. 24), esta sigue concibiendo el campo de los desastres como ajeno a la vida ordinaria de la sociedad y de

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

las funciones de sus organismos y estructuras, como situaciones extraordinarias, a los frente a los cuales sólo se puede estar preparados.

2.8.12 El Sistema no se encuentra con los actores de la prevención sufriendo el estigma de la emergencia.

Finalmente, diremos que el modelo según el cual las oficinas sectoriales, institucionales y de las empresas del Estado se convierten en los organismos realmente ejecutores del Sistema tampoco está suficientemente definido. Sus funciones están principalmente referidas a sus sectores, en este sentido, los especialmente sensibles por sus áreas de actividad a la prevención de los desastres, como por ejemplo Transporte y Comunicaciones, Agricultura, que son los que afrontan más directamente los desastres más recurrentes (huaycos y aluviones, inundaciones y sequías), lo harán de acuerdo a su propia actividad y función y no dentro del sistema.

Dicho crudamente, no necesita a la Defensa Civil y despojarán al Sistema del alimento de una necesidad recurrente y del sector que representan.

Es verdad que estos sectores están presente en el Comité Regional, pero, ¿qué, si no un desastre inminente o ya producido, puede convocarlos a actuar como Comité?. ¿Por qué actuar en el seno de una Comité de D.C. y no desde sus propios sectores?. Los aspectos del sector tratados a su interior y la D.C., una vez más, sólo tendrá que ver por la población afectada. ¿En razón de qué factor los sectores pertenecen a la Defensa Civil?. Hay allí una pregunta básica que el Sistema no se formula y cuya respuesta lo define como necesidad o como artificio, en materia de prevención de desastres. Indudablemente, el Estado, a partir de su experiencia (el Sistema nace después del terremoto de 1970 y se alimenta en las distintas emergencias en las que actúa), sabe que necesita una estructura para responder a las emergencias y rehabilitar las funciones básicas. Pero ¿prevenir desastres?. Es decir ¿eliminar o reducir aquellos componentes de sus causas en los que se puede intervenir?. ¿Puede la defensa Civil abarcarlos?.

En el país existen los llamados Proyectos Especiales, normalmente grandes proyectos de irrigación y de generación de energía o, en general, inversiones considerables del Estado, en base a empréstitos internacionales, en infraestructura productiva y manejo de recursos naturales.

Hasta hace poco se constituían en autoridades autónomas con decisión sobre sus propias actividades y áreas, las cuales se hallan entre las actividades económicas más importantes de las regiones en que se implementan. Tienen, pues, un papel normativo sobre el desarrollo regional, y, en más de un sentido, con frecuencia estos proyectos se convierten en importantes actores políticos en las regiones, especialmente debido a los recursos económicos, técnicos, normativos e institucionales con los que cuentan. Normalmente, lo mejor de la empleocracia regional trabaja en ello.

En todo lo que se refiere a infraestructura de riego, limpieza de cauces, defensa de los ríos y control del agua, y movimiento de tierra en general, son los grandes actores de la prevención inmediatamente anterior a los desastres o de la rehabilitación. Pero los grandes proyectos de infraestructura y de producción, como proyectos de desarrollo, pueden ser generadores de nuevos peligros y nuevas vulnerabilidades.

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

No encontramos en la Defensa Civil los organismos y concepciones capaces de considerar esta problemática [Actualmente, el Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la Organización de Estado Americano (OEA) viene desarrollando un programa de entrenamiento y aplicación que conduce a estos Proyectos a considerar los peligros naturales y preverlo en su contexto. Pero en este programa no hay una relación mayor con la Defensa Civil].

Estos Proyectos Especiales están a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), dependiente a su vez del Ministerio de la Presidencia, el cual está representado en los Comités Regionales y en el Comité Consultivo Central en el INDECI. Pero nada indica que esta perspectiva de vincular los proyectos de desarrollo, como nuevas condiciones poblacionales, infraestructura y productivas, con los desastres y su prevención haya encontrado algún espacio.

La entrega más completa que se hacía en 1987 y 1988 a los Comités Regionales, en el seno de los gobiernos regionales, de la D.C., entendidas como prevención y atención de los desastres, parecía ser una fórmula consistente para hacer actuar a los "actores sociales y políticos" en ese campo. A ese modelo correspondía el Decreto 442 que es modificado por el actual 735.

Los roles en las Direcciones Regionales y de las Oficinas parecen desplazar a los Comités a un papel que no va más allá de asumir decisiones generales y esta fórmula no resiste las preguntas que hemos formulado más arriba. Si los sectores, es decir el grueso de los actores *gubernamentales*, no necesitan la D.C. para cumplir su función de prevención, difícilmente una Dirección Regional cuyo jefe es una Oficial Superior dependiente del Sector Defensa, estará en condiciones de subsanar en la situación. ¿Podrá hacerlo el INDECI?

La pregunta es si la inclusión del Sistema en la estructura de la Defensa Nacional no lo condena a dedicarse sólo a la atención de los desastres y no a su prevención, a través de su conexión con la planificación y orientación del desarrollo, por ejemplo. Cosa similar sucedía cuando era parte del Ministerio del Interior.

Cabe preguntarse entonces si la noción de D.C. es suficiente o la única necesaria en el campo de la prevención y atención de los desastres.

Sólo cuando las autoridades políticas tengan que responder políticamente, no sólo por la respuesta o atención de los desastres, sino por su prevención, podrá pensarse en obtener eficiencia y eficacia.

En las escenas políticas regionales, la prevención de los desastres sí es tema, posiblemente no está bien identificado en la política, pero, sin que necesariamente reciban el nombre de "desastre", se le vinculan los siguientes asuntos: pronósticos climáticos y condiciones productivas agrícolas, pecuarias y energéticas; aislamiento de microrregiones perifericas, transporte, comunicaciones, comercio y abastecimiento de productos, y, en general, dificultad para los servicios básicos en ellas: salubridad, epidemias y servicios de salud. Temas como estos conectan la problemática de la prevención a los actores sociales en las regiones.

ING. MAURO B. CABADA C.
Representante Legal
de la asociación

Los otros actores políticos, tales como los gobiernos locales y las organizaciones sociales de base, sí pueden convertirse en los fiscales de una función pública como la de la prevención.

¿Cómo conectar todo esto?, ¿Cómo incorporar a los actores de la prevención?, son preguntas aún no resueltas. Pero es posible que la respuesta esté más en el campo de la discusión y actores políticos, que en nuevos modelos formales.

2.8.13 La participación a nivel central del Sistema: Los Consejos Consultivos y la necesidad de integración y ampliación del Sistema. El problema de la jefatura.

Desde el Reglamento de 1972 (que reglamenta el Decreto Ley que crea el Sistema) hubo, a nivel central del Sistema, Comités o Consejos para obtener el asesoramiento especializado o la participación coordinada de los sectores e instituciones que tenían que ver con el tema.

En la entonces Secretaría Ejecutiva Nacional, inmediatamente después de la Alta Dirección, estaba considerado un Comité Multisectorial con delegados permanentes de ocho sectores, encargado de coordinar las acciones multisectoriales del Sistema y servir de enlace entre la Secretaría Ejecutiva Nacional y los sectores. Formalmente tenía mucha importancia, era llamado “organismo técnico de coordinación” y tenía al mismo tiempo funciones de asesoramiento y de coordinación efectiva.

Asimismo, vinculado a la oficina de Cooperación Técnica y Financiera, había un Comité de Entidades de Cooperación Técnica y Financiera en donde estaban desde el cuerpo General de Bomberos y la Cruz Roja Peruana (instituciones de tipo operativo) hasta las “entidades especializadas de Organismos Internacionales” (propia de cooperación) en un listado que parece referirse a todos los que son del Estado. Su función era “coordinar y canalizar su ayuda”. En el Reglamento de 1988 (el que reglamenta el D.L. 442 de 1987), estos Comités son adscritos a la Jefatura del INDECI que reemplaza al Comité Nacional y Secretaría, distinguiéndose el Consejo Consultivo Central, el Científico – Tecnológico, el de Relaciones Internacionales y el Consejo Consultivo Interregional. Todos ellos de carácter asesor, se constituyen a iniciativa del INDECI, el cual regula su funcionamiento y cuyo Jefe lo preside, por otro lado, actúan como Secretarios Técnicos funcionarios del mismo y no tiene autonomía de instalación o funcionamiento.

El D.L. 735 de 1991 no se refiere a ellos, pero la Propuesta de Reglamento abunda en sus funciones y, si bien les mantiene su carácter asesor (Art. 36), aumenta el número de tópicos sobre los cuales podrían pronunciarse y en varios casos les otorga la función de impulsar, coordinar e incluso aplicar políticas.

“Corresponde – por ejemplo – al Consejo Consultivo Central la coordinación intersectorial y multisectorial, la formulación y aplicación de políticas de alcance nacional...” (Art. 28) y debe “coordinar las acciones de D.C. que realizan los Sectores, Instituciones y Empresas del Estado integrantes del Comité Central” (Art. 29, inc. a).

Corresponde al Consejo Científico – Tecnológico proponer, coordinar e impulsar la investigación relacionada con los riesgos y desastres...” (Art. 30).


Ing. MAURO B. CABADA,
Representante Legal
de la asociación

Al Consejo Consultivo de Relaciones Internacionales le Conciernen “coordinar, orientar y planear la cooperación técnica, económica y financiera internacional para la Prevención, Emergencia y Rehabilitación...” (Art. 32), y supervisar y orientar, según el caso, a los organismos donantes para que toda ayuda internacional con fines de D.C. sea canalizada a través del INDECI (Art. 33, inc. e).

El Comité Consultivo Interregional debe “*coordinar*” las actividades de carácter interregional, *integrar* la información, *proponer normas y políticas...*” (Art. 35), lo que ya se encontraba en el D.Leg. 442 de 1987 y no recibe mayor énfasis, salvo en el inciso que se refiere a su función de “recomendar las acciones que promueven el desarrollo orgánico del Sistema” (Art. 35, inc d).

Este nuevo matriz en las funciones asignadas a estos comités consultivos centrales vuelve a poner frente a un INDECI que busca integrar sectores e instituciones, y quiere “hacerlas trabajar” integrada y concertadamente.

“Defensa Civil somos todos”, “Defensa Civil no es colaboración, es participación”, no obstante estas frases y esos intentos, no le otorga a los Consejos sino el carácter o deliberativo que siempre tuvieron, sin constituirlos en órganos del gobierno o político del Sistema.

El INDECI y la Jefatura, a falta de otra instancia a la que se le asigne esa función, conservan para sí todo el poder de decisión general sobre el Sistema.

El INDECI y el Sistema carecen de organismos que tengan la función de evaluar su propia actuación, la evolución de su implementación, los logros y dificultades y, sobre esa base, formular los Planes.

Sólo podría considerarse al Consejo de Defensa Nacional, al que está adscrito el INDECI y el Sistema, como el que estaría en condiciones de hacerlo, pero, en tal caso, difícilmente se puede esperar de éste la vinculación de la problemática de los desastres a la de los proyectos y del desarrollo socio-económico. La inexistencia de este tipo de instancia es importante.

El INDECI normalmente cambia de jefe cada dos años; han sido raras las excepciones, aunque hay que decir que, en los hechos, éstas fueron beneficiosas para el Sistema.

Las ocasiones en que un jefe ha permanecido más de dos años ha hecho posible que la experiencia fuera elaborada, las relaciones con la sociedad civil fluyeran mejor, y que la institución viviera más estabilidad y fuera más permeable.

De hecho, varias de las modificaciones legales se han producido en esos casos y en parte por ello puede decirse que representaban una elaboración de la experiencia, pero se trata de excepciones. Al ser los Jefes Oficiales Superiores o Generales en actividad de las FF. AA. y normalmente ascender al terminar ese periodo, cambian de destino en su carrera militar.

Con frecuencia, aunque no siempre, el cargo de sub-jefe permanece después del cambio de jefe, pero esto no es suficiente para mantener la continuidad. Los Directores Nacionales

Ing. MAURO B. CABADA C.
Representante Legal
de la asociación

por área del INDECI (Operaciones, Logística, Prevención, etc.) son oficiales de las FF.AA. de menor rango, pero también cambian en periodos similares.

La estructura no puede mantener continuidad, sino como aparato para atender emergencias y algunas obras de prevención y rehabilitación.

Todo aquel que tenga necesidad de entablar relaciones regulares con el INDECI se encuentra con ese problema. El cargo requiere de por lo menos seis meses o un año para adquirir los conocimientos necesarios para familiarizarse con el campo, conocer los problemas y a los actores comprometidos y comenzar a actuar en determinado sentido. Y después de este año ya sólo queda uno para realizar los proyectos o aplicar las pautas definidas.

En una estructura tan jerárquica, en donde los dos o tres niveles más altos están ocupados casi exclusivamente por militares de carrera, la continuidad no puede sostenerse sobre la base de los funcionarios civiles subalternos. Los cambios bianuales desestabilizan la institución.

Es verdad que ese es uno de los vicios más difíciles de subsanar en los países subdesarrollados, pero en el caso de los organismos políticos y civiles existen partidos que sirven para mantener la continuidad, aún a pesar de un cambio de política.

En el INDECI y el Sistema la adscripción militar agrava la situación y debiera ser prevista.

En ese contexto, la inexistencia de instancias directivas de responsabilidad colectiva conspira más aún sobre un campo que, incluso legalmente, es función de relación.

2.8.14 De la obligatoriedad, de los recursos para la emergencia, del régimen económico, de la experiencia y su elaboración.

Tanto en el reglamento de 1988 (D.S. 005-88-SGMD), para el D.L. 442 como en esta Propuesta de Reglamento que circula en el Sistema, hay un título dedicado a este tema. Allí se señala la obligatoriedad de la representación de los organismos considerados en los Comités y Consejos y se compromete la autoridad y los recursos de cada uno de ellos (todo lo cual ha sido visto al tratar el D.L. 442). La lectura de este título nos pone frente a la necesidad de volver sobre el tema relativo al énfasis en la atención de la emergencia y los preparativos por parte de las disposiciones y organización del Sistema. Ello está presente en todo el articulado de las normas hasta ahora vistas, pero en ese título salta a la vista con mayor fuerza. Buena parte de las disposiciones se refieren a la posibilidad del INDECI y de los organismos del Sistema de hacer uso, en caso de emergencias, de los recursos de las instituciones. Hay también un abundante articulado acerca de la posibilidad de declarar la movilización militar en zonas y regiones, y sobre la participación de las FF.AA. en casos de emergencias. Tal énfasis explica la mayoría de las dificultades de organización y distribución jerárquica del Sistema, que no hace posible que ingrese al campo de la prevención e incorpore a sus actores. Hay artículos que pueden salirse de esta línea, como, por ejemplo, el referido a la obligación de los organismos e instituciones que presten servicios públicos de informar al INDECI sobre rasgos existentes en sus áreas de intervención; esto podría interpretarse como la necesidad del INDECI de tener conocimiento de ellos y de el área donde existen, tanto para efecto de los preparativos

Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal

como para prevención, pero si se trata de una u otra cosa no se decidirá en el texto del artículo, sino en el conjunto de la estructura, la disposición de sus partes, el funcionamiento. También puede destacarse que desde el reglamento de 1988 aparecen con mayor fuerza tanto aspectos de rehabilitación como obligaciones de los organismos referidos a la prevención. Por ejemplo, aunque aún la referencia se hace en función de la posibilidad de ocurrencia y recurrencia de fenómenos naturales, en el Reglamento de 1988 había un artículo, Artículo 37°, que decía que “el INDECI coordinara con el Instituto Nacional de Planificación el establecimiento de previsiones y medidas de D.C., a fin de que se consideren en los Planes Nacionales de Desarrollo. El I.N.P, hoy desaparecido, es reemplazado en la Propuesta de Reglamento para este efecto por el Ministerio de Economía. Pero no puede dejar de notarse que este es uno de los pocos, si no el único artículo, en toda las normas analizadas de los años recientes, en que aparece el concepto de “Desarrollo” y la Defensa Civil ligado al mismo.

En el título referido a las relaciones del Sistema, en el caso del actual Reglamento, un artículo señala que “la educación sobre D.C. es obligatorio en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo”, y que el “INDECI” coordinará con el Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales y la Asamblea Nacional de Rectores para su efectiva aplicación” (Art. 33). Durante los últimos años, INDECI ha invertido esfuerzos importantes en introducir el tema de la D.C. en el sector Educación. Más que la seguridad en las escuelas secundarias, la intención parece haber sido hacer uso de la escuela para difundir mensajes de prevención y preparación para desastres.

En este sentido, la Propuesta de Reglamento refleja también esta experiencia y estrategia. Los simulacros-especialmente frente a sismos que se han venido realizando en los últimos años han tenido como uno de sus pilares la participación de las escuelas. Asimismo, el INDECI viene implementando recientemente un proyecto para formar técnicos en D.C. a nivel universitario. En ese mismo sentido, como expresión de lo que actualmente predomina en el INDECI y el Sistema, hay que subrayar que cuando la propuesta toca el tema del régimen económico-financiero se destaca el hecho de que la preocupación central de los legisladores es la movilización, la atención a la emergencia y también de modo importante la rehabilitación, lo cual contrasta hasta cierto con los avances referidos. No aparecen los problemas de financiamiento de las oficinas, de la implementación institucional del Sistema, particularmente en lo que toca a su desarrollo propiamente institucional y tecnológico. Por ello no parece haber un avance sustancial respecto al Decreto Ley 19338(Ley de creación del sistema) y su Reglamento, en donde, además de lo actual, había una referencia especial, por ejemplo, a la prevención como fondo de inversión.

2.8.15 Desde el Fortalecimiento del INDECI, por Imposiciones legislativas, y el debilitamiento por inercia de los Comités Regionales y las Oficinas de Defensa Civil, al cambio del paradigma: Formación de la Comisión Multisectorial de Reducción de Riesgos para el Desarrollo

El análisis que se deriva a través del presente trabajo nos muestra. Primero, el paradigma bélico por la cual se instituye el Sistema de Defensa Civil Peruano; Segundo, la conducción permanente del Sistema por miembros de las FF.AA.; Tercero, el estilo de la conducción, centralista vertical y desde una visión “desde afuera y desde arriba”; Cuarto,

Ing. MAURO B. CABADA C.
Representante Legal

su permanente impermeabilidad a los influjos de las nuevas tendencias en la evolución mundial de la Defensa Civil, práctica del sincretismo; la transformación sin cambio; Quinto, énfasis y persistencia en la acción sobre desastres ya producidos, confundiendo la prevención con preparación para cuando ya ocurrió el desastre (ambigüedad no resuelta en la relación conceptual y orgánica entre atención y emergencia en relación a prevención y reconstrucción); etc.

Cómo el INDECI se ha fortalecido mediante sendas imposiciones legislativas ocupando todo el espacio del Sistema, en desmedro y debilitamiento, por inercia, de los Gobiernos Regionales y Locales.

El Decreto Ley 19338 del 28 de Marzo de 1972, en su Artículo 1° crea el Sistema Nacional de Defensa Civil como parte integrante de la Defensa Nacional. Quince años después, a través del Decreto Ley (D.L. 442 del 27 de Setiembre de 1987), se opta por señalar los principios que norman la Defensa Civil a la manera en lo que hacía el documento de la propuesta inicial que planteó el Comité Nacional de Emergencia (CNE), algo que el Decreto Ley de 1972, de creación del Sistema no había recogido.

Entre otras particularidades de los principios básicos que deben gobernar la Defensa Civil, autoprotección, control centralizado, el énfasis sigue estando en los desastres ocurridos.

Con la Ley (D.L. 442) parece incorporar modificaciones que recojan la experiencia de una Defensa Civil sin suficiente poder y medios para cumplir su función centralizadora e intervencionista definiendo las situaciones de atención y rehabilitación en las emergencias.


Con el D.L. 442, el Sistema dependerá ahora ya no del Ministerio del Interior sino del Ministerio Unico que ha surgido de Defensa Nacional.

Ahora el INDECI será definido como “el Organismo Central del Sistema, encargado de la Dirección, Asesoramiento, Planeamiento y Control de las actividades de Defensa Civil (D.L. 442, Artículo 5)”. Además, el INDECI participará “en la formulación y difusión de la doctrina de seguridad y Defensa Nacional, en lo concerniente a la Defensa Civil (Artículo 6, inc. d).

Cuando el Jefe del INDECI se traslada a la zona afectada, automáticamente asume el comando de operaciones de Defensa Civil, “en coordinación estrecha con el Presidente del respectivo Comité (Artículo 31). Cabe destacar la situación que podría presentarse si tal comando de operaciones fuera asumido por el Jefe del INDECI, al lado de un Presidente de Asamblea Regional, que tiene la categoría de Presidente Regional, elegido democráticamente en Elecciones Políticas.

La Ley y la Reglamentación de 1987 y 1988 buscan establecer una supremacía del INDECI. Una disposición complementaria de la Ley está dedicada a establecer que el Cuerpo General de Bomberos cumplirá sus actividades bajo la orientación del INDECI (D.L. 442, Primera Disposición Complementaria).

El Decreto Legislativo 735, del 08 de Noviembre de 1991, otorgada por el Congreso al Ejecutivo, aparece en el Diario Oficial el Peruano, con nuevas modificaciones a la estructura del Sistema Nacional de Defensa Civil. En él se coloca al INDECI y al Sistema


Mg. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

en el Sector Defensa Nacional, entendiéndolos como organismos de Defensa Interna. Se fortalece al INDECI, como cabeza del Sistema mediante nuevas atribuciones y nuevos organismos para su intervención directa en las regiones, se acentúan los rasgos de verticalismo y del intervencionismo directo del INDECI. Una nueva denominación para el Sistema enfatiza el carácter centralizador, integrador y globalizador del área de la gestión de los desastres en el país, que pretende el Sistema para sí: Sistema de Defensa Civil (SIDECI) pasa a llamarse Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI).

Con respecto a los Comités Regionales, Provinciales y Distritales aparece, un nuevo nivel, el de las Direcciones Regionales de Defensa Civil que subordina aún mas a estos Comités al INDECI.

2.8.16 Las Nuevas Atribuciones del INDECI (Fortalecimiento)

El INDECI ya no es definido en este Decreto como el Organismo Central del Sistema, encargado de la Dirección, Asesoramiento, Planeamiento, Coordinación y Control de las Actividades de Defensa Civil (D.L. 442), sino como “el Organismo Central, Rector y Conductor del Sistema Nacional de Defensa Civil, encargado de la Organización de la Población, Coordinación, Planeamiento y Control de las Actividades de Defensa Civil (D.L. 735, Artículo 5)”.

Dirección y Asesoramiento son reemplazados por rector y conductor y se le agrega una atribución anteriormente ausente: El INDECI está encargado de la Organización de la Población.

Veinte años después de legislado el Sistema, desde la creación de la Ley de 1972, en 1992, los propios directivos del INDECI, que mas tarde reemplazó a la Secretaria Ejecutiva, revelaban que ni siquiera el 50% de los componentes del Sistema se encontraban operativos, y es probable que ni siquiera instalados (registrado en las actas del seminario taller “la Prevención de Desastres en los Proyectos de Desarrollo”, que ITDG organizó en 1993).

Si esto ocurría luego de las modificaciones legales que el Sistema hizo en 1987 y al inicio de los años 90, justamente para mejorar su funcionamiento, se confirma la información acerca de la ineficiencia operativa de los componentes del Sistema de Defensa Civil en los desastres mas significativos de la década del 80 (inundación en el norte del país e inundaciones en el Rimac, el año 1983; Sequía en el Sur en el mismo año. Huaycos en el Rimac, en 1987 y 1989, lo que se produjeron en la década del 90, justamente en el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales DIRDN (1990-2000): Terremoto de Nazca de 1996; Corriente de El Niño 1997-1998; y al comienzo del presente siglo: Grandes lluvias de los años 2001 y 2002, Terremoto del Sur Peruano del 23 de Junio del año 2001; incendios de Mesa Redonda, la Utopía; el friaje en el Sur Peruano del año 2002.


Ing. MAURO B. CABADA
Representante Legal
de la asociación

2.8.17 Confrontación del Diagnóstico del Sistema Nacional de Defensa Civil por el Consorcio Berger – CETEC, INDECI, PCM y MEF.

Que, la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (Ex-ODI) mediante Oficio N° 1083-2002-EF/68.01.UCP del 25-06-2002. Convoca al Consorcio Berger – CETEC a una reunión de trabajo para el día 28-06-2002 a horas 16:00 en las instalaciones de esta para comentar el Segundo Informe Parcial elaborado por el Consultor relacionado con los resultados del Diagnóstico del SINADECI con la participación de los representantes de la antes citada Oficina, del Viceministerio de Economía, de la Secretaría de Gestión Multisectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y del INDECI, reunión que se llevó a cabo el día 02 de Julio del 2002. Y, por los temas tratados en esta confrontación, se cumplió en parte los objetivos y metas del Seminario Taller Programado.

Desarrollo de la Reunión de Trabajo

Que, después de que la Dirección General de Programación (Ex-ODI) hiciera las presentaciones del caso correspondiente, el Consorcio Berger – CETEC realizó una exposición detallada del contenido del Diagnóstico efectuado al SINADECI.

A la luz de lo expresado por las Instituciones presentes, el Consorcio Berger – CETEC simplemente expuso que el Sistema no aplica los Principios de la Prevención, Mitigación y Reconstrucción con desarrollo; confundiéndose Prevención con Preparación para después del desastre y como mitigación, solo se cumple con la misión de “volver a la normalidad” y, en ocasiones presionadas por la opinión pública se aplica “la prevención o mitigación por reacción”.

El Jefe del INDECI afirmó que lo explicado por el Consultor no era real y que el Diagnóstico del Consorcio Berger – CETEC podía entenderse que tenía como objetivo “hacer desaparecer al SINADECI.

Esta reunión con los representantes del INDECI, PCM y MEF, confirmó los resultados de los estudios realizados: La extrema debilidad del programa actual del INDECI en cuanto a la Defensa Civil, su impermeabilidad, verticalismo y centralismo. El autismo del organismo principal de la Defensa Civil para la confrontación de ideas.

Resultados de la Reunión de Trabajo según el Consultor

La inercia, las resistencias al cambio, la existencia de interés creados, la burocratización y la ausencia de Actores Sociales capaces o dispuestos a impulsar importantes transformaciones, entre otras cosas, ha caracterizado a muchas estructuras institucionales, gubernamentales (INDECI), privadas, nacionales e internacionales.

Así, a pesar del papel importante que las Instituciones de las FF.AA. pueden jugar en la respuesta inmediata y en la mitigación y de una expresa y creciente voluntad y discurso a favor de la Prevención y la Mitigación, las estructuras actuales no favorecen un logro. La misma lógica sigue fomentando la idea de que la Gestión de los Desastres se refiere fundamentalmente a la respuesta y su natural aliado, los preparativos.

La oportunidad de prevenir los nuevos y cambiantes contextos de riesgo y desastres que se proyectan para el Perú, bajo nuevas modalidades de desarrollo durante los próximos 20 a 30 años descansa en la forma en que la sociedad (Estado y Sociedad Civil) percibe, conceptúa o entiende el problema y en la concreción de nuevos esquemas políticos y estructuras que marchen a la par de los cambios en las condiciones, objetivos y características de las facturas de riesgo existente en la sociedad.

La oportunidad para el cambio está “condicionada” por lo que se están dando o que se darán en el plano Político Administrativo Institucional y Social Global, y que en estos momentos potencialmente abren perspectivas para un planteamiento del problema y de los modos de encararlos.

De la Información Entregada por INDECI

Es necesario aclarar que el apoyo, documentos y otros datos proporcionados por el INDECI al Consorcio encargado del Estudio de Consultoría, sobre el Fortalecimiento Institucional del Sistema Nacional de Defensa Civil no fueron suficientes. Para elaborar el respectivo estudio, el Consorcio recurrió a otras fuentes de información, motivo por el cual retrasó, en ocasiones, el proceso de elaboración de los informes.

No obstante, dentro de los documentos recepcionados, siempre dentro de la política de la intervención inmediata, como preparativo para la emergencia, destaca el Informe s/n 2002-INDECI (19.0) del Sr. Carlos Barandiarán Chirinos, Capitán de Navío (r) de la Dirección Nacional de Educación y Capacitación, dirigida al Sr. Capitán de Navío (r) Rafael Luna Aubry, Coordinador del INDECI en el Estudio de Fortalecimiento Institucional del SINADECI.

Informe del cual exponemos algunos párrafos:

Disponibilidad y Calificación del Personal.

El personal que se indica en el documento 2 presenta tres condiciones diferentes:

- El personal destacado de otras dependencias del Estado que es solo temporal y la experiencia que adquiere por estar en su mayoría en cargo directrices se pierde antes de que pueda ser bien aprovechado.
- El personal nombrado, en normas generales, tiene muchos años en la administración pública, con bajísimos sueldos y alta estabilidad laboral la que se traduce en una falta total de interés por el trabajo y lo realiza solo bajo exigencias del Jefe. En general comete muchos errores haciendo que el Jefe quede mal, la desidia es constante como constante el la búsqueda de distracciones y la demora en la ejecución de los trabajos tratando siempre de perder el tiempo distrayéndose en cualquier actividad no relacionada con sus funciones. La puntualidad es muy buena tanto para la entrada como para la salida, muy rara vez se quedan a efectuar un trabajo pendiente o urgente salvo solicitud del Jefe.
- Personal Contratado tiene una mejor remuneración, pero no tiene estabilidad. sin embargo es muy necesario para cubrir las deficiencias del personal nombrado ya que


Ing. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación

trabaja mas eficientemente y tiene una mayor dedicacion al trabajo, lo que lo hace mas confiable y permite desarrollar mejor el ambiente laboral

..... Para el caso de esta dirección mi opinión personal es que la cantidad asignada es la adecuada, el problema está en la baja calidad del trabajo y en el escaso rendimiento que se le puede sacar al personal nombrado.

..... Sobre las regiones debo informar que el hecho de que tengan como Jefe un militar destacado por un año o dos no les permite desarrollar bien sus funciones, ya que tardan un tiempo en aprender y muchas veces cuando ya dominan el cargo ya se están yendo. Esto hay que sumarle dos problemas: La autonomía que tienen para el desarrollo de sus funciones no está bien comprendida porque ella está enmarcada dentro de la directivas y disposiciones del Instituto que en muchos casos no las conocen bien o no las han interpretado bien y en otros por razones que desconozco no las cumplen, siendo, lo que es peor el hecho de que se niegan a recibir asesoramiento de las Direcciones Nacional bajo pretexto de dicha supuesta autonomía o de que ellos solo despachan con la Jefatura. El segundo problema está en que debido a la distancia la supervisión que podemos hacer es muy pobre y en la mayoría de los casos es tardía y ya no se les puede dar una adecuada solución.

En cuanto al sistema de contratación de personal, creo que los dos sistemas disponibles: El nombramiento y la contratación de servicios no personales no son los adecuados, ya que no brindan una solución integral del problema, por el contrario en el caso de los nombrados lo agrava mas. En las circunstancias actuales la mejor manera de lograr una adecuada contratación y administración del personal es poner a todo el personal del Instituto bajo el régimen de la administración privada.

Otro aspecto que deseo mencionar en este punto es la capacidad instalada de nuestros Grupos de Capacitación Regionales los cuales necesitan ser potenciados en cuanto a su número para poder tener llegada a una mayor cantidad de población y por otro lado se necesita una evaluación externa de nuestros módulos, del Sistema de Capacitación y de los capacitadores en sí para estar seguros de que estamos haciendo el uso más eficiente de los fondos del estado y por tanto en búsqueda de la Calidad Total.

Capacidad Instalada.

El ambiente de oficina disponible no sólo es insuficiente sino totalmente inadecuado, ya que consta de un ambiente grande con dos ambientes pequeños al fondo. Estas Oficinas fueron construidas en la azotea del cuarto piso del edificio con un techo de calamina donde en verano el calor es insoportable. El Director por ser además el Sub Jefe y el Director de Operaciones tiene su oficina en otro piso. En los ambientes pequeños estamos por dos asesores, uno en cada oficina, en ellas no hay espacio mas que para el escritorio y una silla de visita, tiene un solo tomacorrientes y la ventana está en lo alto y es pequeña de 1.20 de largo por 35 cm. de alto. En la Oficina del Coronel Rosell hay instalada una fotocopidora de las mas grandes en tamaño.

En el ambiente grande deben ubicarse las diez personas que conforman el resto del personal de la dirección, pero solo contamos con ocho escritorios ya que no hay espacio para poner mas, así que hay dos personas que no tienen donde trabajar.

Para las 12 personas que trabajamos en el área sólo existen siete computadoras, en versión un poco atrasada y por lo tanto lentas, de las once que se requieren. Esto quiere decir que hay cuatro personas que no tiene esta valiosa herramienta de trabajo y tiene que estar esperando que la Secretaria les pueda tipear sus trabajos o que alguien deje libre su máquina por unos momentos para poder aprovecharlas.

El servicio telefónico es pobre e insuficiente, sólo existen una línea a para todo el personal de la oficina. En mi oficina existe otra línea pero el aparato telefónico lo he tenido que traer yo. Para llamar fuera de la oficina hay que llamar a la central y pedir a la operadora que le haga la llamada con los inconvenientes y pérdidas de tiempo que ello trae.

Los servicios higiénicos resultan insuficientes ya que solo existe un baño de hombres y uno de mujeres para todo el personal del piso a diferencia de los varios que existen en los otros pisos.

No existe un ambiente para la biblioteca y los libros están guardados en un almacén que queda en otra sede.

En el párrafo final la logística en general si es muy lenta ya que para cumplir las normas de contratación que tiene el estado se tienen que seguir procesos administrativos de licitación que toman tiempo y demoran la atención de las urgencias que se tiene, si además unido a esto está el Sistema de Asignación Presupuestaria Mensual que es bien poco flexible, tenemos como resultado que no se tiene la logística puntual que se requiere para atender las necesidades de operación”.


Así mismo de la Ayuda Memoria, elaborada por la Dirección Nacional de Prevención del INDECI, sobre el “Fortalecimiento del INDECI y SINADECI” (Mayo 2002), se transcribe los Inciso Nos. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, y 10 del Numeral I “Historia y Diagnóstico del INDECI”, numeral III “Organización Actual de la Dirección Nacional de Prevención” bajo el Título Dirección Nacional de Prevención y Observaciones y el Numeral VI “Recomendaciones”, incisos Nos. 1, 2 y 3.

I. Historia y Diagnóstico del INDECI

1. El año 1987 se instituyó el Instituto Nacional de Defensa Civil mediante el Decreto Legislativo N° 442, estableciendo entre otros aspectos que el Sistema Nacional de Defensa Civil está integrado por:
 - Comités Regionales
 - Comités Departamentales
 - Comités Distritales
 - Oficinas Sectoriales
 - Oficinas Institucionales y
 - Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Locales.
2. Mediante Decreto Supremo N° 067-90-DE-INDECI, de fecha 29 de Enero de 1991, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI, dicho dispositivo establece las funciones generales del INDECI así como de cada uno de los componentes de su estructura organica.


Ing. MAURO B. CABADA
Representante Legal
de la Asociación

3. Mediante la dación de este Decreto Supremo se creó la Dirección Nacional de Prevención a fines del año 91 con dos áreas importantes: Dirección Ejecutiva de Investigaciones y Dirección Ejecutiva de Capacitación, las mismas que en sus inicios funcionó en forma limitada y en los años posteriores prácticamente no realizó las actividades inherentes a ella y más bien se crearon otras direcciones funcionales las mismas que estaban referidas a proyectos, estudios, y obras principalmente.
4. Esta situación se ha mantenido durante casi 10 años y muy poco se ha hecho en relación a las verdaderas funciones de la Dirección Nacional de Prevención al cual no se le ha dotado de personal calificado para ejercer y hacer funcionar esta Dirección.
5. El año 1998 mediante el decreto legislativo 905 del 03 de Junio, se precisan las funciones del INDECI en la atención de la emergencia e incorporan un nuevo concepto que para el INDECI y por ende para la DNP no era desconocido ese término que hasta el momento es discutido es la evaluación riesgo, que también contribuyó en desviar la atención que merece la DNP. Esta actividad que ya se realizaba y que era denominada como evaluación técnica se utilizó para crear primero una Dirección Nacional de Evaluación de Riesgos, luego derivó en una Oficina de Evaluación de Riesgos, seguidamente Dirección Ejecutiva de Evaluación de Riesgos y finalmente se redujo el año 2001 a Unidad de Estudios y Evaluación de Riesgos lo cual demandó tiempo y análisis que también contribuyó en descuidar las funciones de la DNP.
6. Mediante este mismo Reglamento se definen las Direcciones Regionales y sus correspondientes funciones, así mismo se establecen sus respectivas estructuras orgánicas. En ninguna de las Direcciones Regionales se implementó la Dirección de Prevención, sólo a principio del año 1998 la Segunda Región inició la implementación de la oficina de prevención y surtió como un efecto multiplicador ya que las otras Direcciones Regionales también iniciaron la implementación. Hasta ese momento el INDECI a través de la Dirección Nacional de Operaciones sólo cumplía función operativa y de asistencia y no cumplía las funciones de prevención al parecer desconocían el concepto de prevención.
7. En la sede central del INDECI, la estructura organizativa cambiada muchas veces y definida por los Reglamentos N° 067 del año 91 y las subsiguientes, la 033 del año 98 y la 059 del año 2001 les falta más análisis referida a la razón de ser del INDECI. Las funciones establecidas no reflejan el verdadero accionar de la institución por tanto éstas al no cubrir la totalidad del ámbito que la ley le otorga crean un vacío y es por eso que el Sistema no llega articularse y mucho menos a identificarse. Falta pues el enfoque sistémico, la naturaleza del Sistema y que fue instituido el INDECI.
8. Notoriamente se ha visto SUPERPOSICION de funciones en las áreas de Prevención, Operaciones y de Planificación, DEDIC, Relaciones Públicas, un ejemplo concreto es que en la Oficina de Planificación existe una Dirección Ejecutiva de Estudios y Proyectos, lo cual no es concordante con la Oficina de Planificación, el cual es un órgano de asesoramiento y no de línea tal como si lo es la Dirección Nacional de Prevención en cuya función se encuentra el formular y evaluar investigaciones, estudios inherentes a la prevención. Otro ejemplo es que Imagen hace difusión y DEDIC también lo hace.


Ing. MAURO B. CABADA
Representante Legal
de la asociación

9. Hasta el momento no se define que oficina debe realizar el seguimiento de los comités de Defensa Civil pero es claro que es la Dirección Nacional de Prevención la que tiene que realizar esta función, pero se aprecia que también lo viene haciendo la Dirección Nacional de Operaciones.
10. Debido a estas duplicidades no se han concretado ayudas internacionales a través de proyectos y/o estudios, limitándose las funciones de la Dirección Nacional de Prevención a simplemente tramitadores de documentos, ser ejecutores de obras de emergencia o realizar evaluaciones de riesgo puntuales que no sirven de mucho ya que no pueden ser incorporadas ni siquiera como base de datos.

III. Organización Actual de la Dirección Nacional de Prevención

Director Nacional de Prevención

01 Secretaria

- Unidad de Estudios y Evaluación de Riesgos
Un Jefe de Unidad – Ingeniero Civil sin mucha experiencia
04 Ingenieros
01 Técnico Administrativo
- Unidad de Inspecciones Técnicas
Un Jefe de Unidad – Capitán de Fragata en retiro
01 Ing. Civil
01 Bachiller Ing.
01 Lic. En Comunicaciones
01 Tec. Administrativo
- Unidad de Evaluación y Ejecución de Proyectos
Un Jefe de Unidad – Geóloga con 02 años de experiencia profesional
04 Ingenieros Civiles
01 Bach. Ing. Civil
01 Tec. Administrativo.
- Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo en Proyecto
Un Jefe (Directora de Sistema Administrativo I)
02 Ingenieros (01 Civil y 01 Agrícola)
01 Licenciada en Sociología

Observaciones

- La Dirección Nacional de Prevención no cuenta con un Plan Estratégico.
- Se aprecia duplicidad de funciones dentro de la misma Dirección.
- Tiene una gestión burocrática.
- Los sistemas de información son limitados para la toma de decisiones.
- No cuenta con un centro de documentación y/o biblioteca.
- Equipo de cómputo insuficiente.


Ing. MAURO B. CABADA Lc
Representante Legal
de la asociación

VI. Recomendaciones

1. Se recomienda que para mejorar las funciones del INDECI se deben definir claramente las funciones de cada órgano de línea y sería recomendable que la Dirección Nacional de Operaciones y la Dirección Nacional de Logística se integren en una sola ya que tiene funciones similares ambas son operativas con la diferencia que Logística se encarga de adquirir los bienes y servicios para el INDECI. Esta función muy bien la puede asumir la Oficina General de Administración del INDECI.
2. En necesario también tomar en consideración que la dirección de los órganos de línea y direcciones ejecutivas deben ser ocupadas por personal civil de carrera, que sean profesionales con experiencia de preferencia ingenieros.
3. Hay necesidad de capacitar a las secretarías ya que la grana mayoría no conoce sobre redacción técnica y su rol como secretarías.


ING. MAURO B. CABADA L.
Representante Legal
de la asociación