

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 FFAA, es evidente(63). 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 vida 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 permita la utilización adecuada de recursos estatales y privados, así como la participación organizada de la población para hacer frente a los desastres. Pero como 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; y asegurar, además, en cualquier caso, las condiciones que permitan el desenvolvimiento ininterrumpido de las actividades del país (Ibíd.).

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 coordi-

nar 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 envíe 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 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 (Ibíd., Art. 4; Sistema de Defensa Civil, 1983: 8, 9).

2. Los grandes rasgos del Sistema.

En términos de la evolución a más largo plazo, que hemos visto en los capítulos anteriores, de la enumeración precedente saltan a la vista algunas consideraciones:

- 1) La Defensa Civil es utilizada para manejar situaciones de desastre 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⁽⁶⁴⁾ 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 emer-

gencia 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, requieren 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 el 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 e 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 esta ley y la práctica subsiguiente resuelvan el dilema entre organismo 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 considera

Sub-Programas: Secretaría Ejecutiva Nacional y Regional, Prevención, Emergencia, y Rehabilitación y Reconstrucción. Los fondos correspondientes a los Sub-Programas de Prevención y de Rehabilitación y Reconstrucción constituyen fondos de inversión, mientras que los destinados a los otros dos Sub-Programas son de operación (DS 0-72/IN Reglamento del SIDECI, Régimen Económico-Financiero, Sección Unica) (SIDECI, 1983: 31). 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 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 *concienciar 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 lo que *la población debe hacer y las responsabilidades por asumir* en el caso de un desastre. Igualmente, cuando analicemos la composición de la estructura del Sistema, veremos 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 e impersonal y de una participación aparentemente pasiva, objeto de concienciación, tiene cierta correspondencia con los fines manifiestos del Sistema cuando la ley lo define como "un conjunto de elementos con filosofía de servicio social, *encargados 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.

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 crearán diversos Comités Regionales y Provinciales de Emergencia, cada vez que se produzcan desastres en el país. El Ministro de Salud, como Presidente del ASER, asumirá 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.

4. La estructura, organización y composición del Sistema.

4.1. 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 políticoadministrativas: 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 y constituyen hoy la división políticoadministrativa del país(65). 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 Ministro 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 Fuerzas Armadas y el Jefe del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS)(66); además, cuando las circunstancias así lo requieran y a solicitud del Ministro del Interior, lo podrán integrar otros ministros.

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” (Reglamento, DS 017-72/IN, Art. 58).

Los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales son los “organismos jerarquizados y subordinados al Comité Regional” (DL 19338, Art. 10). Están presididos por las autoridades políticas respectivas (designadas 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” (Reglamento, DS 017-72/IN, Art. 82). El Reglamento señala como los otros integrantes al Comandante de Armas de la Guarnición Militar, en donde la hubiera, o su representante en la sede 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, designados 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, si estuviera considerado a nivel regional (D.S.Nº 017-72/IN, Art. 83); 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 que dependen del Regional; los Provinciales dependen del Departamental. 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 Concejo Provincial, al cual se le ubica después de la mención a los representantes militares y policiales. El primero tiene a su cargo el registro del Servicio Militar Obligatorio y recuerda que la Defensa Civil se concibe como la participación poblacional en situaciones de emergencia, pero la incorporación del Alcalde significa una aproximación a las otras instituciones del Estado diferentes de las estrictamente gubernamentales, en este caso de representación provincial. Recordemos que los alcaldes, una vez finalizado el período para el que habían sido elegidos democráticamente, empezaron a ser nombrados por el gobierno militar.

El Comité Distrital también es presidido por la autoridad política, en este caso el Gobernador, e integrado, además, por el Alcalde del Concejo Distrital, quien reemplazará al primero en caso de 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. No aparecen el Ministerio de Vivienda, SINAMOS ni la autoridad eclesiástica (D.S. Nº 017-72/IN, Art. 93 y 107). 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 (D.S. Nº 017-72/IN, Disposiciones Complementarias: Cuarta).

4.2. 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 descienden de las jurisdicciones y estructuras militares hacia las jurisdicciones y estructuras político-administrativas y sectoriales del Estado. En la ley podemos ver expresarse una tendencia que va 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 entrecruzarse, 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. 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 la 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 FFAA del Sistema, lo que se conserva 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, 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 Fuerzas Armadas 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 Fuerzas Armadas y el Comité Departamental de Defensa Civil (Franco, 1985: 199).

4.3. 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.

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.

5. Atribuciones y funciones de los Comités.

5.1. 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 Presidente de la República y al Consejo de Ministros en lo que se refiere a Defensa Civil y ejerce la alta direc-

ción 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 (D.S. N° 017-72/IN: Art. 6 y 8).

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 (Ibíd., Primera y Segunda Disposiciones Transitorias).

5.2. 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 (Ibíd., Art. 59).

5.3. 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 les 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, alertándolas 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 (Ibíd., Art. 86).

5.4. Los Comités Provinciales.

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 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, alertándolas 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 infor-

mación 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 (Ibíd., Art. 98).

5.5. 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 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) 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 (Ibíd., Art. 107).

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 en 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 propio 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 ese órgano.

7.1. La Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional de Defensa Civil.

7.1.1. Naturaleza y funciones.

La Secretaría Ejecutiva es el órgano permanente del Comité Nacional de Defensa civil, encargada del planeamiento, coordinación y control de las actividades de Defensa Civil, así como de prestar apoyo constante y directo a los Comités Regionales. Sus funciones son:

- a) Integrar los Planes Regionales y formular el Plan Nacional de Defensa Civil, sometiéndolo a la aprobación del Comité Nacional.
- b) Programar, normar y coordinar las actividades de los organismos que integren el Sistema.
- c) Establecer, canalizar y mantener las relaciones del Comité Nacional con los organismos del sector público y privado, nacional y/o extranjero.
- d) Dar cuenta al Presidente del Comité Nacional de los resultados alcanzados por los organismos que integran el Sistema en la ejecución de la política de Defensa Civil.

7.1.2. Estructura Orgánica.

La Secretaría Ejecutiva tiene una estructura compuesta de:

- a) Alta Dirección
- b) Comité Multisectorial
- c) Organos de Asesoramiento
- d) Organos Técnicos Normativos Centrales

Alta Dirección.

La Alta Dirección está compuesta por el Secretario Ejecutivo y el Sub-Secretario. El primero no sólo es la más alta autoridad de la Secretaría, sino que

por delegación del Presidente del Comité Nacional, dirige las acciones de los organismos que componen el Sistema, salvo aquellas expresamente reservadas al Presidente del Comité. El Secretario Ejecutivo es un Oficial General o Superior de las FFAA, en actividad, y es nombrado por Resolución Suprema (Presidente de la República) a propuesta del Presidente del Comité Nacional y con conocimiento sólo del Comité Nacional. La situación privilegiada del Presidente del Comité Nacional en relación al Comité Nacional mismo y al Sistema, se reproduce en este Secretario Ejecutivo por delegación del Presidente. Y lo mismo ocurre con el Sub-Secretario, por delegación del Secretario.

Comité Multisectorial.

Este Comité representa a los sectores o ministerios. Es definido como el organismo técnico de coordinación, encargado de asesorar al Comité Nacional de Defensa Civil y al Secretario Ejecutivo en los asuntos de Defensa Civil y otros conexos que sean sometidos a su consideración. El Comité Multisectorial es presidido por el Secretario Ejecutivo. Lo integran delegados permanentes de los Ministerios del Interior, Salud, Agricultura, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, Vivienda, un delegado permanente del Estado Mayor de la FFAA y un delegado permanente del SINAMOS. Sólo cuando las circunstancias lo exijan y por disposición expresa del Presidente del Comité Nacional, quien precisará el término, podrán integrarse delegados de otras instituciones públicas y/o privadas. Sus funciones son: a) coordinar las acciones multisectoriales de Defensa Civil; b) asesorar al Comité Nacional y al Secretario Ejecutivo en los asuntos que sometan a su consideración; y, c) servir de enlace entre la Secretaría Ejecutiva y los Sectores representados por sus delegados. Es decir, funciones que dan toda la impresión de depender de la convocatoria y solicitud del Secretario Ejecutivo. No tienen una función política ni normativa permanente, a pesar del carácter continuo de su posible actuación.

Órganos de Asesoramiento: Oficina de Asesoría Jurídica, Oficina y Comité de Entidades de Cooperación Técnica y Financiera.

Los Órganos de Asesoramiento son dos: la Oficina de Asesoría Jurídica, encargada de asesorar al Comité Nacional en asuntos de su especialidad, y la Oficina de Cooperación Técnica y Financiera. La segunda tiene especial importancia por ser aquella que canalizará la participación de la cooperación técnica

y financiera internacional, a la que normalmente tanta importancia se le da en la gestión de los desastres. Las funciones de esta Oficina son: a) centralizar los requerimientos de cooperación técnica y financiera del Sistema; b) seleccionar las fuentes más adecuadas de cooperación técnica y financiera internacional y gestionar su concurrencia; c) programar, coordinar y evaluar la aplicación de la cooperación técnica y financiera internacional; d) mantener relaciones sistemáticas y permanentes con instituciones y organismos que presten cooperación técnica y financiera en el campo de la Defensa Civil; e) mantener permanentemente informados a los organismos del Sistema de los avances logrados por la comunidad internacional en el campo de la Defensa Civil; f) reunir en Comité a los delegados de las entidades de Cooperación Técnica y Financiera para coordinar y canalizar su ayuda.

Se crea entonces un Comité de Entidades de Cooperación Técnica y Financiera para que acrediten delegados los organismos siguientes:

- a) Junta de Asistencia Nacional (JAN)
- b) Comisión Nacional de Apoyo Alimentario (CONAA)
- c) Cruz Roja Peruana
- d) Secretariado Nacional de Instituciones de Bienestar Social
- e) Consejo de Agencias Voluntarias Nacionales e Internacionales
- f) Comité de Solidaridad de Iglesias
- g) Colegios y Asociaciones Profesionales
- h) Entidades especializadas de Organismos Internacionales
- i) Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú
- j) Radio Club Peruano
- k) Asociación Automotriz del Perú
- l) Otras organizaciones públicas y privadas, cuya participación se precise ulteriormente (D.S. N° 017-72/IN, Art. 29 y 30).

Órganos de Apoyo: Oficinas de Administración, Comunicación Social, Centro de Transmisiones y Centro de Trámite Documentario y Archivo.

La Secretaría Ejecutiva también tiene “órganos de apoyo”, que son:

La Oficina de Administración, con funciones de: a) establecer, aplicar y evaluar los procedimientos de personal; b) normar, coordinar y evaluar la admi-

nistración económica y financiera; c) normar y centralizar la Contabilidad; d) realizar el control contable interno de las dependencias de la Secretaría en concordancia con las normas de control ordinarias del Estado al respecto; y d) participar en la formulación y ejecución del Presupuesto.

La Oficina de Comunicación Social, cuyas funciones son de gran interés: a) planear, coordinar y conducir los programas de comunicación social del Sistema; b) crear conciencia sobre el rol de Defensa Civil, motivando la participación de la población en las actividades del Sistema de Defensa Civil; c) editar y difundir las publicaciones educativas de Defensa Civil, adecuándolas a los diferentes públicos; d) evaluar las opiniones que sobre el Sistema emitan los diferentes públicos, y recomendar las acciones consecuentes; e) planear y desarrollar las actividades de Relaciones Públicas de la Secretaría Ejecutiva; f) planear y desarrollar las actividades de divulgación en el ámbito internacional; y g) organizar y administrar la Biblioteca de la Secretaría Ejecutiva.

El Centro de Trasmisiones, que es un centro que tiene las funciones de establecer y mantener un sistema de transmisiones e información dirigido casi exclusivamente a la actuación en las emergencias. Y, finalmente, la Oficina de Trámite Documentario y Archivo, referida al funcionamiento únicamente de la Secretaría Ejecutiva.

7.1.3. Órganos Técnico-Normativos Centrales: un Sistema que funcione para las emergencias. Énfasis y ambigüedades.

Se trata de tres oficinas: la Técnica, la de Logística y la Oficina de Control. La Oficina Técnica debía estudiar y evaluar los riesgos de desastres a nivel nacional, coordinando el asesoramiento científico nacional e internacional para ello, y normar la formulación y la ejecución de los planes y proyectos de Defensa Civil. Para cumplir estas funciones, debía tener tres Unidades: la de Diagnóstico, la de Planes y Proyectos y la Unidad de Operaciones. Las funciones de la Unidad de Diagnóstico constituirían todo un programa de evaluación de riesgos a nivel nacional si no fuera porque, por el contexto y nociones que predominan en la ley, el riesgo es prácticamente identificado con la existencia de un peligro natural (afectación de un fenómeno natural), razón por la cual derivará en un énfasis en el monitoreo de las amenazas. Esto puede colegirse de observaciones como "Asegurar que los organismos públicos correspondientes establezcan programas de observación y mediciones periódicas y regulares (D.S. N° 017-72/IN, Art 40, punto d). No obstante, también tiene funciones tales

como “Reunir en Comité a los representantes de las instituciones científicas que presten colaboración y asesoramiento en el campo de la Defensa Civil” (Ibíd., punto g), en la que se advierte la intención de articular y complementar con los especialistas.

En las otras funciones también se muestra el énfasis en la atención dada a la emergencia producida. Por ejemplo, a esta Unidad también le tocará hacer “las evaluaciones preliminares que permitan apreciar la magnitud de los desastres y dictar normas acerca de las acciones complementarias para prevenir mayores consecuencias” (refiriéndose a los daños sobre daños) (Ibíd.).

Este énfasis en la acción sobre desastres ya producidos se acentuará aún más en las funciones de la Unidad de Planes y Proyectos. Buena parte de éstas se refieren a la evaluación de los daños, en donde esta unidad debía consolidar las evaluaciones parciales de los distintos niveles del Sistema y de los sectores; esta consolidación de las evaluaciones parciales se hace “con el objeto de establecer objetivos específicos, determinar prioridades y fijar *metas para la reconstrucción y rehabilitación*” (Ibíd., Art 41, inc. d; las cursivas son nuestras). Esto es interesante porque es una de las partes del Reglamento, e incluso de la ley, en que se muestra con cierta claridad el carácter de la intervención de la Secretaría Ejecutiva en la reconstrucción y rehabilitación. Su papel consiste principalmente en la formulación de los Planes y, en coordinación con los sectores, en la determinación de la capacidad operativa y recursos de los sectores concurrentes.

En las funciones de la Unidad de Operaciones se recalcan también las acciones de emergencia, pero, al mismo tiempo, hay dos funciones como “coordinar y actualizar los planes de los elementos del Sistema, y formular y mantener permanentemente actualizados los manuales operativos para los diferentes niveles del Sistema” (Ibíd., Art 40, inc. d). Es decir, un servicio para que el sistema en su conjunto funcione.

Las funciones de la Oficina de Logística deben leerse también de acuerdo a la atención de emergencias. Esta tiene tres unidades: Análisis y Adquisiciones, Almacenes y la Unidad de Transportes. Pero la mención, por ejemplo, a la “distribución oportuna de los recursos logísticos” sólo puede referirse a esa atención. Aunque paralelamente haya funciones tales como “revisar y determinar la prioridad de necesidades logísticas que formulen los órganos de los diversos niveles del Sistema, por intermedio de los Comités Regionales” (Ibíd., Art 45, inc. c), que indican el interés en que el Sistema funcione y la Secretaría Ejecutiva sirva a ello, las otras funciones como la de “organizar y mantener actualizado un

registro general de firmas proveedoras de artículos alimenticios, herramientas, equipo, materiales, medicinas y otros básicos vitales” (inc. e), o la de “organizar y mantener actualizado un registro de las instituciones nacionales y/o extranjeras que operan en el país en el campo de la asistencia al bienestar social, y el correspondiente kardex de existencias con ubicación de sus almacenes” (inc. f) no pueden indicar otro sentido. En las funciones de la Unidad de Almacenes se aprecia esto aún con mayor nitidez, al igual que en la Unidad de Transportes.

“La Oficina de Control tiene como función básica verificar ... que los elementos del Sistema se mantengan en eficiente capacidad operativa” (Ibíd., Art. 49). Esta Oficina tendrá dos Unidades: una de Control de Recursos y otra de Control Funcional. La primera debe garantizar que los recursos puedan movilizarse hacia las zonas de desastre, manteniéndose, por ejemplo, bien informada de la infraestructura de enlace y comunicación. La de Control Funcional pone también el acento en la emergencia y el control para que los recursos lleguen a las zonas afectadas, pero también vigila “el pronto restablecimiento de los servicios generales y públicos de la zona de emergencia, tales como suministro de agua, desagüe, energía eléctrica, vías de comunicación, carburantes, limpieza pública, evacuación y hospitalización de heridos, desinfección e higiene, servicio funerario, remoción de escombros y otros de esta naturaleza” (Ibíd., Art. 51, inc. d).

7.1.4. Órganos Técnico-Normativos a nivel regional: la organización jerárquica de las funciones.

Además del Comité Nacional, sólo cuentan también con Secretaría Ejecutiva los Comités Regionales. Se pretende que estos Comités dispongan de personal técnico y administrativo adecuado permanente (Ibíd., Art. 67, inc. d). Pero la ley es clara respecto a que “La Secretaría Ejecutiva regional mantiene dependencia técnico-normativa de la Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional ... (Art. 68). Así como en el caso del Comité Nacional, la Secretaría Ejecutiva es el centro del funcionamiento del Comité Regional. Es la que formula el Plan Regional de Defensa Civil (que deberá someter al Comité Nacional) y coordina los Planes Departamentales. La Secretaría programa, dirige, coordina, supervisa y evalúa las actividades de todo los organismos subordinados al Comité Regional (es decir, los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales), en concordancia con las normas dictadas por la Secretaría Ejecutiva Nacional; mantiene y canaliza todas las relaciones con los organismos superiores y los

jerárquicamente subordinados, así como con todos los organismos públicos y privados de su jurisdicción (Art. 69).

En la norma surge nuevamente el tema de la emergencia. Una de sus funciones es “proporcionar el apoyo requerido por los organismos jerárquicos subordinados para concretar los planes de movilización de recursos, *en caso de desastre o calamidad*” (Art. 69, inc. e).

La Secretaría Ejecutiva Regional tiene una estructura bastante similar a la de la Secretaría Ejecutiva Nacional en cuanto a sus componentes, pero indudablemente se trata de organismos de menor tamaño, menores funciones y de una subordinación explícita. Aunque es tema central de discusión en este estudio, dentro de cierta lógica y para ciertos aspectos, la subordinación no necesariamente redundará en la eficiencia y eficacia de esta Secretaría, pero sus menores funciones y menor implementación claramente permiten vislumbrar una necesaria intervención mayor de la Secretaría Ejecutiva Nacional en los ámbitos regionales, para cumplir las exigencias del modelo. La estructura está compuesta por la Alta Dirección, Asesoría Jurídica, Unidades de Apoyo, Dependencias de Línea, Oficina Técnica, Oficina de Logística y Oficina de Control.

La Alta Dirección está constituida por el Secretario Ejecutivo; no habrá en este caso un Sub-Secretario. El Secretario Ejecutivo Regional será un Oficial Superior de la Fuerza Armada. Recordemos que en el caso de la Secretaría Nacional se trata de un Oficial General o Superior, el grado o jerarquía militar puede variar, entonces, de un nivel al otro. En este momento también es importante recordar que este Secretario Oficial Superior es el Secretario Ejecutivo de un Comité Regional presidido por el Comandante General de la Región Militar, que es necesariamente un Oficial General.

La Asesoría Jurídica es un componente principalmente de consulta y de intervención técnica en la elaboración de propuestas legales, a instancias de la Secretaría y el Comité. Sin embargo, es preciso señalar que debe servir también a todos los organismos subordinados en la Región. Ello justificaría la inexistencia de Asesorías en esos otros organismos y el hecho de que los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales no recurran para las consultas y aspectos legales a las oficinas técnicas respectivas de las Prefecturas (cabezas de estos otros Comités), sino a “la del Sistema”. Esto tendrá importancia cuando los Comités pasen a manos de los Alcaldes, quienes cuentan en sus Municipios con oficinas técnicas legales propias de los gobiernos locales.

Las Unidades de Apoyo son la de Administración, cuyas funciones están todas, por lo menos formalmente, referidas únicamente a la Secretaría

Regional; la de Comunicación Social, cuyas funciones alcanzan al conjunto de los organismos que componen el Sistema en la Región; la de Transmisiones, a la que se le encarga el establecimiento a nivel regional de un sistema de transmisiones que se integre al sistema nacional, señalando expresamente la correspondiente subordinación que se debe a la Secretaría Ejecutiva Nacional en este aspecto.

Lo que en la Secretaría Ejecutiva Nacional se llama "Organos Técnico-Normativos", en la Secretaría Regional se llama "Dependencias de Línea". Estas Dependencias de Línea regionales, como en el caso de los Organos Técnico-Normativos Centrales o Nacionales, constituirán también una oficina Técnica, otra de Logística y otra de Control; pero, por ejemplo, la Oficina Técnica ya no estará compuesta de tres unidades (Diagnóstico, Planes y Proyectos y Operaciones), sino que será una sola oficina conteniendo el conjunto de las funciones de manera simplificada, y lo mismo ocurrirá con las otras oficinas. Esto supone una simplificación y relativa reducción de las funciones a nivel regional, que no necesariamente se fundamenta en la menor área territorial a la que están llamadas a servir, sino que guarda relación con la distinta denominación que se les da ("Dependencias de Línea"), en donde las funciones normativas y de planeamiento son cumplidas en su mayoría por los órganos técnico-normativos centrales o nacionales, por el carácter ejecutivo que se les otorga a los Comités subordinados -e incluso a su única Secretaría Ejecutiva-, es decir, los del nivel Regional, Departamental, Provincial y Distrital.

8. Congruencias e incongruencias. Del modelo de la ley al modelo del reglamento. La práctica.

En varias partes de este Reglamento, por ejemplo, en el apartado relacionado con el Control de Recursos por la Secretaria Ejecutiva Nacional y por la Regional indica que, finalmente, la Secretaría Nacional deberá intervenir. A veces se da una clara intermediación de lo regional, entre lo nacional central y el objeto de intervención del Sistema a nivel regional y otros, pero en ocasiones no. En general, no hay duplicación de funciones, pero sí intervención directa de lo nacional central en lo regional u otras áreas subordinadas; el reglamento no adolece de incongruencias, quizá sí de reglamentarismo. El Reglamento parece tener todo muy bien establecido para que el Sistema funcione. Las funciones técnico-normativas de la Secretaría Ejecutiva Nacional deben servir al conjunto del Sistema, de sus niveles, de sus componentes. No hay tampoco

mayores duplicaciones entre las Secretarías Nacional y Regional. Admira, en cierto sentido, la consistencia del modelo de organización; en donde parece más bien encontrarse una cierta incongruencia es en la mención explícita y bastante frecuente de las organizaciones e instituciones sociales en la Ley, que deja su precisión al Reglamento, el cual prácticamente las olvida. En la reglamentación de la ley hay un progresivo endurecimiento del Sistema. En donde se encuentran las dificultades es en las nociones que se basan en una lectura de la experiencia de atención a la emergencia y de reconstrucción y rehabilitación de 1970 y otras que le siguieron, que, aunque menores que esa, demandaron una respuesta del gobierno.

De hecho, a esta misma experiencia parece deberse el interés de que el Sistema intente usar y articular todas las instituciones y sectores del Estado, e incluso privados, para encontrarse en condiciones de responder a una emergencia grande o pequeña. Hay una conciencia de la existencia de un conjunto de recursos que pueden y deben ser utilizados, tanto en la atención a la emergencia como en la reconstrucción y rehabilitación. Pero no parece haber sido suficiente la existencia de un Comité Multisectorial en la Ley y Reglamento de 1972, con la presencia de delegados permanentes de los sectores o ministerios más directamente involucrados y la formulación legal de comités por niveles territoriales (Nacional, Regional, Provincial, Distritales), o funcionales (como el Comité Multisectorial) y de los mismos órganos de asesoramiento, apoyo, técnico-normativos centrales de la Secretaría Ejecutiva Nacional, para cumplir el rol central de hacer funcionar el Sistema. O sea, hubo un aspecto de la experiencia que no fue suficientemente incorporado o lo fue inadecuadamente. No de otra forma puede entenderse la necesidad que los directivos del Sistema sintieron de hacer modificaciones más tarde a su organización. En cuanto a si se implementaron o no tanto el Sistema, según la ley de 1972, como sus modificaciones, hay manifestaciones claras de que esto ocurrió en muy poca medida. De hecho, veinte años después de legislado el Sistema, en 1992, los propios directivos nacionales del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que más tarde reemplazó a la Secretaría Ejecutiva, revelaban que ni siquiera el 50% de los componentes del Sistema se encontraban operativos, y es probable que ni siquiera instalados(67). 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 más significativos de la década del 80 (inundaciones en el norte del país e inundaciones en

el Rímac, el año 1983; sequía en el sur, en el mismo año, y huaycos en el Rímac, en 1987 y 1989) y los que se produjeron entrada ya la del 90. Cómo procesa e incorporara todo esto el Sistema en esta segunda etapa es objeto del siguiente acápite de este estudio.

D. LOS CAMBIOS DE 1987: ¿AMPLIACIÓN, MÁS INTEGRACIÓN O ENDURECIMIENTO?

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. Para impedir que la descomposición del régimen afectara más a las FFAA, éstas habían devuelto el poder a los partidos políticos civiles mediante una Asamblea Constituyente que elaboró una Constitución que incorporaba una parte de las reformas en el marco de una "Economía Social de Mercado". El Estado seguía grande pero se abrían nuevamente espacios para la empresa privada y la inversión extranjera. El depuesto Presidente Belaunde regresó al poder en las nuevas elecciones de 1980. El populismo moderado de este 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. Seguía fuerte la izquierda socialista, ahora estrictamente civil, adaptada a las condiciones de democracia representativa y formal (contaba con casi un tercio del electorado), pero, terminados los años de reformas del gobierno militar con la crisis a la que se le asociaba en el imaginario del electorado y terminado este segundo período de populismo belaundista con sabor a fracaso, el beneficiado en las segundas elecciones democráticas luego del reformismo militar fue el APRA. Este partido había influido mucho en la Constitución de 1979 y no había tenido oportunidad de ponerla en práctica en sus dimensiones socialdemócratas, a las que era poco inclinado el anterior Presidente. El electorado prefirió un nuevo centro antes que volver a la izquierda que, ideológicamente, había tenido su gran oportunidad con los militares reformistas. En 1980, habían comenzado ya las primeras manifestaciones del terrorismo de Sendero Luminoso y, unos años después, las del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Tampoco a eso pudo hacerle frente el populismo conservador. Pero aún no era tan grave como cuando comenzó su período el APRA, en 1985, y el electorado aún confiaba que un populismo de centro, socialdemócrata, podía ganarle la batalla ideológica.

ca y política al terrorismo. Durante los dos primeros años de gobierno aprista, el Fisco tenía dinero e incluso redujo el pago de la deuda externa -en gran parte contraída durante el período militar- y el gobierno gastó internamente. La vida de la población se facilitó. Pero el dinero se acabó y los acreedores públicos y privados, y las presiones políticas del exterior se acentuaron. Iniciada la crisis, el gobierno recurrió a la demagogia y a las jugadas espectaculares. Intentó renacionalizar y estatificar la banca; pero eran ya los años 80, no los 70. El discurso antioligárquico ya no convencía. La "Economía Social de Mercado" aceptaba implícitamente que pobres y ricos debíamos coexistir en el país, con un Estado regulador. La mente fantasmagórica del en ese entonces Presidente Alan García no entendía que había ganado las elecciones para ser "Presidente de Todos los Peruanos", los cuales ya no creían en él porque pateaba el tablero contra uno de los grupos y el régimen daba muestras de muy altos índices de corrupción.

Una de las deudas del APRA con la Constitución que inspiró era la regionalización del país, en base a regiones grandes en donde habría Congresos Regionales, Presidentes Regionales, una escena política y estatal regional. Ese proceso avanzó, pero lleno de los errores propios del primer intento realmente serio de regionalizar y descentralizar el poder central. No era claro si los defectos del centro (centralismo y burocratización) se reproducían ahora en las regiones, abultando los presupuestos públicos, o si en las regiones se construían poderes capaces de actuar novedosamente sobre sus espacios.

En 1987, Sendero Luminoso ocupaba ya muchos espacios del territorio nacional más pobre y reclutaba jóvenes que, en medio de la debacle, también eran presa de las fantasías que canalizaban sus impulsos más destructivos. Cualquiera parecía poder gobernar con sólo un poco de decisión y una estrategia para tomar el poder, tan desarticulado en ese momento. Las Fuerzas Policiales, y más tarde las FFAA en su conjunto, no lograban controlar el fenómeno terrorista. 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.

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 visibles desde el centro del país. Pero éstas se hallaban muy lejos de poder y querer