

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. Llamó a los de su propio partido menos comprometidos con la descomposición del régimen. La negociación entre estos políticos y las FFAA, sobre la base que daba la nueva Constitución -hecha por civiles para, entre otras cosas, disminuir el poder militar- redujeron los tres antiguos Ministerios de las FFAA (Ejército, Aviación y Marina) a uno, el Ministerio 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 largamente descrito más arriba y veamos sus posibles significados.

2. Sobre los principios que animan la Defensa Civil.

En la modificación del Decreto Ley de 1972, a través de este nuevo Decreto Ley (DL 442) del 27 de setiembre de 1987, se mantienen los artículos que definen el Sistema y sus objetivos, pero, paradójica 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, al terminar sus funciones en julio de ese año (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 7: 2). 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 Propuesta del Sistema (Ibíd.) se ofrecían los siguientes "Principios

Básicos que deben gobernar la Defensa Civil”: autoprotección, ayuda mutua, apoyo nacional, control centralizado y cooperación internacional (Ibíd.). 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”; supeditación al interés colectivo pues “las necesidades de la población afectada prevalecen sobre los intereses particulares y orientan el *empleo selectivo* de los medios disponibles”; convergencia 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 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 alude 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 hacerlo 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 incorporar 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(68).

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).

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 remplazará 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 (DL 442, Art. 4).

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” (DL 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 Ministro del Interior (Ibíd.).

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. Uno 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” (Ibíd., 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” (Ibíd., Art. 7). Por otro lado, fortalece su función de dar las 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 e Internacional, los derechos que perciban por inspecciones técnicas de seguridad y los ingresos propios que genere (Art. 11). Entre las Disposiciones Complementarias, se establece que el Banco de la Nación abrirá un crédito extraordinario permanente y revolvente 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 está 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).

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 les define como "los organismos ejecutivos del Sistema a nivel regional" (Art. 8) 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 integrado 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(69).
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 Microrregiones que los requieran(70), así como Oficinas de Defensa Civil para las jurisdicciones que considere necesarias (D.S. 005-88-SGMD, Art. 10).

Del mismo modo, habrá Comités Provinciales y Distritales, con sede en las capitales de la Provincia o del Distrito, y serán presididos por sus Alcaldes. Estos Comités estarán integrados por:

1. El Sub-Prefecto en la provincia y el Gobernador en el Distrito(71).
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 órgano de Defensa Civil de la respectiva Municipalidad, que actúa como Secretario Técnico.

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. 12).

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 FFAA 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.

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 denomina 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 e 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.

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 teóricamente 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 Secretarios Técnicos funcionarios de este organismo.

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⁽⁷²⁾ y pronunciarse sobre el empleo de nueva tecnología. Al *Consejo Consultivo de Relaciones Internacionales* le concierne impulsar la captación de información sobre recursos de todo tipo para Defensa Civil, ofertados 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 implemente el Sistema.

Párrafo aparte también 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 sus funcionarios y es regulado por dicha institución.

4. 6. Del funcionamiento y las relaciones.

De la obligatoriedad ¿para qué?

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

De la intervención del INDECI y de la implementación del Sistema: ¿cuánto y para qué?

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 desastre, principalmente en fenómenos de ocurrencia repetitiva o altamente previsibles (Art. 29).

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” más 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 la 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, el Reglamento señala que el INDECI puede intervenir directamente en caso de desastres “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 hubiera desbordado las posibilidades regionales de atenuarlo o por inminente incomunicación” (Art. 30). 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. 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.

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 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. 37). 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 una función similar, 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 (DL 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 (DL 442, Art. 7; D.S. 005-88-SGMD, Art. 47), pero no deja de ser significativo para la tesis que sostenemos acerca de la necesidad que la Defensa Civil siente 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 involucran a organismos políticos con importantes grados de autonomía, como los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. 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 entender 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, constituirán ingresos propios del INDECI para un Fondo de Compensación.

E. LOS CAMBIOS MÁS RECIENTES (1991-1992): ENTRE LAS INDEFINICIONES Y EL ENDURECIMIENTO, ENTRE LA MODERNIDAD Y LA VUELTA A 1972

1. Nuevo contexto político.

El gobierno de Alan García había terminado su período en 1990 con la crisis fiscal probablemente más grande de la historia nacional, con una hiperinflación como en pocas partes el mundo, con todos los créditos internacionales cerrados y con el terrorismo en un ascenso tal que parecía poner en peligro la existencia misma del Estado Nacional y la viabilidad del Perú como país. La

corrupción del régimen había generado una crisis moral inédita que llevó al cuestionamiento de todas las vías convencionales, incluso las fuerzas políticas más importantes del país. En las elecciones de ese año, entre la propuesta francamente neoliberal del candidato Vargas Llosa que, sin embargo, iba acompañado por los estratos más conservadores y adscritos al clientelismo de la sociedad peruana, y la candidatura de un desconocido que ofrecía actuar sólo en función de los intereses de los pobres, con pragmatismo, honestidad, tecnología y trabajo, el electorado nacional escogió esta última tendencia que, aunque de futuro incierto, suponía la negación de todas las opciones hasta el momento ensayadas y una apuesta por ellos mismos. Es verdad que este candidato prometía no aplicar el shock, o reajuste económico, que el candidato neoliberal proclamaba como el imprescindible remedio amargo para volver a entrar a la ruta del progreso y la próspera modernidad, o para *volver a empezar* el camino con nuevas y diáfanas reglas. La pobreza parecía no poder ser peor y ese candidato hablaba de un nuevo y verdadero *shock*. Era francamente aterrador. Pero lo que ocurrió en los dos años siguientes contradijo los ofrecimientos que llevaron al desconocido a la victoria.

El desconocido candidato, convertido ya en el Presidente Fujimori, actuó con el pragmatismo que había ofrecido. Ensayó alianzas con intelectuales de la izquierda y con liberales moderados, no fustigó al gobierno y partido salientes, recibió y abandonó apoyos sin comprometerse con ninguno, pero, ungido Presidente, mientras las fuerzas políticas seguían discutiendo las condiciones para apoyar su gobierno, calladamente establecía la única alianza que no romperá probablemente hasta el término de sus varios mandatos: con las FFAA. Sin un partido fuerte a nivel nacional, sin un programa económico previamente definido y, por tanto, sin socios claros, debía echar en algún lugar el ancla de un barco solitario expuesto a todas las tormentas. Escogió al aliado más fuerte de todos los débiles, al único que podía actuar al margen de su victoria electoral indiscutible. El terrorismo en ascenso no podría ser combatido sin las FFAA y si la inflación desenfrenada requería del indeseado *shock* para controlarla, también las necesitaría a su lado.

El equipo ministerial con el que comenzó su mandato era presidido por un liberal moderado y, aunque con intelectuales de izquierda en algunos de los ministerios, no encontró propuesta más viable que la de un primer reajuste económico que el pueblo aceptaría resignado, expiando los pecados que podían ser propios o ajenos. Pero esa no había sido la promesa electoral y eso se lo recordaron la izquierda socialista y el APRA, que lo apoyaron en un principio. En cam-

bio, los enemigos de ayer, quienes sí habían propuesto lo que se venía aplicando, parecían ahora más cercanos. Los reajustes se sucedieron y pronto se convertirían en propuestas de reducción del tamaño del Estado con los consiguientes despidos, de reducción del gasto público con el consiguiente congelamiento de los sueldos, de reducción de la demanda con la consiguiente disminución de los salarios reales y la liberalización del mercado. El mercado de trabajo también debía liberalizarse. Incluso comenzaba a cuestionarse desde los medios oficiales la gratuidad de la enseñanza. La fórmula neoliberal iba cobrando forma e intensidad bajo las presiones de los organismos que representan a los acreedores de la deuda externa y bajo las condiciones que ponían para permitirle al país acceder nuevamente a los créditos internacionales, esos que necesitaba para salir del impase. Entonces, las alianzas también fueron cambiando rápidamente al interior del país. En el Congreso la oposición aún tenía fuerza, especialmente frente a la inexperiencia de los desconocidos que habían llegado a él acompañando a quien inicialmente era sólo un candidato más, sin ninguna posibilidad de triunfo. La Constitución vigente ofrecía mecanismos para detener las reformas neoliberales que, sin lugar a dudas, no eran del todo acordes con una Carta Magna que, como la de 1979 aún vigente, consagraba un Estado fuerte y grande, derechos laborales y sociales y buena parte de las reformas sociales del régimen militar reformista. La lucha en el Congreso parecía inclinarse a favor de la oposición que, de izquierda, derecha y centro, daba la impresión de ser más hábil para esos combates formales.

Sin embargo, paralelamente a esta lucha se daba otra que todos, salvo los grupos terroristas, parecían estar perdiendo: la del combate al terrorismo, el cual se hallaba en ascenso. Cuando las FFAA, que intervenían desde el período anterior (en algún momento, la lucha antiterrorista estuvo sólo en manos de la Policía), comenzaban a controlar la situación en las antiguas zonas ocupadas y controladas por los grupos terroristas, estos empezaron a desplazarse, infiltrarse, mimetizarse y convertir en bases de acción los Pueblos Jóvenes de Lima. La dificultad para distinguir a un terrorista -un militante de Sendero Luminoso- de un joven u hombre del pueblo -de Pueblo Joven- era grande. Y las FFAA, preparadas sólo para la guerra exterior, se desesperaban frente a un enemigo que no podían distinguir. Pero igual había ocurrido con la Policía. No les era fácil dejar de ser cuerpos extraños en su propio suelo. Y cuando, por ejemplo, tenían éxito apresando a cabecillas, el Poder Judicial, ya sea corrupto, temeroso o formalista, los liberaba por falta de pruebas. Sin lugar a dudas, se violaba derechos humanos en la lucha antiterrorista y las instituciones de defensa de los mismos

y muchos congresistas denunciaban este hecho y lo combatían. No obstante que las FFAA no sabían hacerlo de otra manera, buscaban cada vez con más ahínco formas de combate menos convencionales, menos militares y más políticas, que pudieran ponerlas en comunicación, que las conectaran con las realidades y estructuras políticas de las poblaciones en donde (y no contra las cuales) combatían.

Esto venía ocurriendo cuando, 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. El él 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 el 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.

Controlada la inflación, iniciada la reinserción en el sistema financiero internacional, la lucha antiterrorista estaba lejos aún de controlar las nuevas estrategias que los grupos terroristas aplicaban en la capital de la República y el acrecentamiento de sus acciones. El Gobierno y las FFAA ya estaban convencidos de que las modalidades militares convencionales de combate al terrorismo no eran suficientes para derrotarlo. Pero querían carta libre o, por lo menos, nuevas reglas, para seleccionar e implementar las modalidades que les convinieran. El Presidente Fujimori no tenía la capacidad para negociar -o no quería hacerlo- con la oposición parlamentaria, radical o moderada, que le superaba en medios formales y retóricos. Y, al mismo tiempo que ésta protestaba y enjuiciaba las evidentes violaciones de los derechos humanos, que llegaban en ocasiones a asumir formas de terrorismo de Estado, en medio de la lucha antiterrorista, insistía en paralizar las reformas del Estado y de la economía. Así se llega al 5 de abril de 1992, en que el Presidente Fujimori da un "autogolpe" con el apoyo de las FFAA, 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. Tras las presiones

internacionales contra la suspensión de la democracia en el país -que ponía en peligro la misma reinserción económica internacional-, inicia un proceso de institucionalización de este “autopolpe” mediante la convocatoria a un Congreso Constituyente, al final del cual debía realizarse un referéndum para aprobar la nueva Constitución y, posteriormente, nuevas Elecciones Generales.

La mayoría del país apoyó el “autogolpe”. Estaba cansada de las luchas estériles, creía sobre todo en resultados. La apuesta que el electorado popular hizo por sí mismo al votar por un candidato que, aunque con futuro incierto, lo representaba, lo había convertido en pragmático. No era la primera vez que ocurría. Los golpes militares de 1962 y de 1968 también recibieron apoyos mayoritarios. Pero el pragmatismo para el país de 1991 no es lo mismo que carta libre, ojos cerrados, permiso para que los fines justifiquen cualquier medio. El país censurará constantemente los excesos del régimen pero, pragmáticamente, buscará enmendarle el rumbo sin poner en peligro sus logros. El pragmatismo supone permeabilidad frente a la realidad concreta, deshacerse de las ideologías y, por ello mismo, retorno del centro de atención a los problemas de la vida cotidiana. Allí en donde cobra sentido arrojar o no basura en medio del asentamiento humano, tener o no condiciones de salubridad, saneamiento básico, árboles que oxigenen la dura vida cotidiana. Las modificaciones vividas en el país en las dos últimas décadas, en que desaparecen antiguas clases y aparecen nuevos actores sociales, se desarrollan formas de autogobierno y autodefensa comunitarias -esas con las que hubo de conectar la lucha antiterrorista para poder triunfar-, impiden pensar que el tema del medio ambiente requiera de mano dura para poder ser implementado. De allí las contradicciones de ese Decreto Legislativo que analizaremos.

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 la gestión de los

desastres en el país, que pretende el Sistema para sí: de "Sistema de Defensa Civil" (SIDECI) 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, jefaturadas por oficiales de las FFAA, 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 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 FFAA, 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 de la Constitución de 1979. Como no bien la Ley de Bases de Regionalización terminó de implementarse, el gobierno de Fujimori dio este Decreto Legislativo 735, creando estas Direcciones Regionales, puede leerse este decreto como el que salvó a la organización militar regional de Defensa Civil de tener que dejarse 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 sean sólo comparables 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 a nivel regional al poder político y civil de esos ámbi-

tos, parecería que este Decreto Legislativo, que reintroduce 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 influencia del gobierno del Presidente Fujimori, antes de que culminase su proceso de re-institucionalización.

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.

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), 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” (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*.

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 de Defensa Nacional y es designado por el

Presidente de la República, mediante Resolución Suprema que refrenda el Presidente del Consejo de Ministros" (Ibíd.). 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 de Defensa Civil, en un momento en que se hacía cada vez más importante la Defensa Interna(73).

Las funciones del INDECI ya no serán "proponer al Consejo de Ministros los objetivos y políticas de Defensa Civil" (D. L. 442, Art. 6, inc. a), sino "proponer al Consejo de Defensa Nacional los objetivos y políticas de Defensa Civil" (D. L. 735, Art. 6, inc. a). Se le encomendarán nuevas funciones, tales como "Dirigir y conducir las actividades necesarias encaminadas a obtener la tranquilidad de la población" (inc. d), 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, Art. 6, inc. e), que se modificará en "asesorar al Consejo de Defensa Nacional" en esa misma materia (D. L. 735, Art. 6, inc. f). Dentro del mismo decreto 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 relacionadas con la vigilancia de locales públicos y escolares, control de tránsito, protección de flora y fauna, atención de mujeres y menores y demás similares" (Ibíd., 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 (el 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 las actividades 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.

Administrativa y presupuestalmente, sin embargo, el INDECI ahora constituirá 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 Presidencia del Consejo de Ministros, por su situación privilegiada en el Gobierno, puede perfectamente tener acceso a los recursos más importantes del Estado, con la ventaja de responder más fácilmente a los requerimientos políticos a los que el Gobierno desee dar prioridad.

6. El INDECI y la Defensa Civil: cavilando entre la Policía menor, 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(74). En esta Propuesta de Reglamento, el INDECI va 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 relacionados 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" (Propuesta de Reglamento, Art. 10, inc. a). Aunque la finalidad sigue siendo la "óptima capacidad de respuesta a un desastre", aparece una nueva terminología, fruto probablemente de la presencia de asesores científicos, de la cual tal vez lo más importante sea orientar el desarrollo del Sistema en función de un diagnóstico de los riesgos(75). En la Propuesta de creación del Sistema de 1970 (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 7) 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 multi-sectorial 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, sumado 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 a su "control", sino que se usa la palabra "evaluación" (Propuesta de Reglamento, Art. 10, inc. b). Comienza también a aparecer la expresión "áreas críticas vulnerables" (inc. c). 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 (76), a solicitud de personas naturales y/o jurídicas, y 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, como 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 de 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” (inc. e). Sin embargo, al mismo tiempo, encontramos otro (inc. g) 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 la 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 de mujeres y menores y demás similares” (D.L. 735, Art. 6, inc. g). O, también, “asegura 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” (art. 3, inc. h), 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 diagnóstico 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, una Defensa Civil que controla la seguridad en los espectáculos y, al mismo tiempo, asume roles en la protección de la flora y fauna.

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” (D.S. 005-88-SGMD, Art. 2), sino

como “*encargado de*” eso mismo, y ya no sólo “*prestando ayuda* adecuada hasta alcanzar las condiciones básicas de rehabilitación”, sino “*asegurando*” tal cosa (Propuesta de Reglamento, Art. 2). 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, como 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” (D.S. 005-88-SGMD, Art. 3), sino como “orientada a proteger a la *persona humana* del efecto de los desastres” (Propuesta, Art. 3, inc. a), 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 permanentes, permitiendo reducir los efectos de los fenómenos naturales e inducidos” (inc. c). 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 e 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.

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

En la nueva organización del Sistema, según el 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 les 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.) (Art. 7), 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 la función ejecutiva del Sistema Nacional de Defensa Civil y tienen como función básica las que se les asigne en el reglamento” (Art. 10). Esto significa, a nuestro modo de ver, un intento de hacer “funcionario” 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 (DS 005-88-SGMD) eran los Comités territoriales los “integradores de la función ejecutiva del Sistema”, de los que se decía que tenían “carácter multisectorial y jurisdicción regional” (Art. 7). 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 (DS 017-72/IN, Arts. 67, 68 y ss, especialmente el art. 79). 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(77). El Reglamento del Decreto Legislativo 442, en que se señala lo anterior (DS 005-88-SGMD), 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 cosas, 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.

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” (Propuesta de Reglamento, Art. 11). Estas Direcciones Regionales, que hacen presente al INDECI en las Regiones según la definición anterior, “serán jefaturadas por un Oficial Superior de las FFAA 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” (Ibíd.). 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 muy pocas 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 en las responsabilidades.

Las Direcciones Regionales tienen 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 Defensa Civil; 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 Defensa Civil; 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 Defensa Civil; 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), e 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(78).
6. Los representantes de las organizaciones de promoción y/o bienestar social, seguridad u otras vinculadas directa o indirectamente con la Defensa Civil, que determine el Presidente del Consejo Regional.
7. El Jefe de la Oficina de Defensa Civil del Gobierno Regional, quien actuará como Secretario Técnico(79).

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 Defensa Civil 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 Defensa Civil; 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) *convocar* la participación de los colegios profesionales en la Defensa Civil; ll) *estudiar y gestionar la Declaración de Emergencia* por desastres en la Región; m) *aprobar el Plan Regional de Defensa Civil y verificar su cumplimiento* (Propuesta de Reglamento, Art. 16).

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 “devuelva” 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, en sus respectivos incisos “c”, dice que es función del INDECI “dirigir y conducir las actividades de Defensa Civil, en las fases de prevención, emergencia y rehabilitación”, así como en los siguientes incisos dice que ella es “dirigir y conducir las