

actividades necesarias encaminadas a obtener la tranquilidad de la población". Siendo, como parecen ser estas dos normas, expresión de la elaboración que hace el INDECI de su experiencia de los últimos años, todo indica que con las Direcciones Regionales (con funciones teóricas de incentivar, orientar y coordinar la marcha del Sistema a nivel regional) lo que en realidad se produce es el intento de trasladar (desconcentrar) el INDECI operativo a las regiones. Da la impresión de que es el INDECI el que crece, no el Sistema. En el Sistema no parece haberse superado la confusión entre "el Sistema" y su organismo gubernamental central y operativo, posiblemente porque el paradigma de la emergencia actúa aún en la mente del legislador.

#### **10. Los Comités Regionales y las Direcciones Regionales del INDECI: ¿subordinación o paralelismo? El paradigma militar de la emergencia.**

Como dijimos, los Comités Regionales son definidos por esta Propuesta como "los órganos integradores de la función ejecutiva del Sistema", carácter que el Decreto Legislativo sólo otorgaba a las Oficinas Regionales, Sub-Regionales y Locales, a las Sectoriales, Institucionales y de las Empresas del Estado (DL 735, Art. 10); los Comités Regionales son presididos por el Presidente del Consejo Regional (vale decir el Presidente de la Región) del que se señala que "es la máxima autoridad *ejecutiva* del Sistema Nacional de Defensa Civil a nivel regional" (Propuesta de Reglamento, Art. 14). En ese sentido, debemos entender que, supeditado al INDECI por las nuevas atribuciones que éste recibe en el Decreto, aparentemente resultaría también subordinado a la Dirección Regional que lo "representa en el ámbito regional" (Propuesta de Reglamento, Art. 11). Esta subordinación, no obstante, no es manifiesta ni explícita. ¿Cómo podría hacerse manifiesta y explícita una sujeción del Presidente Regional, elegido por una Asamblea o Congreso Regional, a una Dirección Regional cuyo jefe es un Coronel o un Capitán de Navío? Pero tampoco ocurre a la inversa, que la Dirección Regional esté al servicio del Comité Regional. Ello no sería del todo incongruente si se entiende el Comité Regional como la máxima autoridad del Sistema en la instancia de la región, pero sucede que el Presidente Regional y del Comité Regional no es la máxima autoridad regional del Sistema, sino la máxima autoridad *ejecutiva* del Sistema en su nivel (Art. 14). Esa sujeción oculta o contradictoria reduce las responsabilidades del Comité y, por tanto, su categoría, aunque difícilmente una estructura como la Dirección Regional, entendida como parte de la Defensa Nacional,

podría ser subordinada a la autoridad política regional. Podría decirse, entonces, que en una situación de desastre se requiere de una estructura de emergencia, lo cual es cierto, pero nos conduciría al punto de partida crítico de este trabajo que es la consideración de que entender el problema de los desastres como el de las emergencias -esa matriz de la que surge la Defensa Civil- difícilmente puede dar como resultado la existencia de un Sistema que vaya más allá de la atención a ellas. Y, con un Estado centralizado como el peruano, con pocos recursos institucionales en las regiones, se volverá siempre sobre las instituciones más implementadas, como es el caso de las FFAA. Puesto que a los Comités Regionales les toca tomar las decisiones generales, es de prever que sin su funcionamiento regular el Sistema, como conjunto de componentes regionales, tampoco llegue a existir, quedando reducido a quienes -por función militar- cumplen en llevar adelante las Direcciones Regionales. Será difícil que el Sistema se encuentre con los actores locales y sus dinámicas, con los sectores y sus necesidades, que se identifique con las tareas de la prevención, especialmente aquellas conectadas con la planificación y conducción del desarrollo y que son las que ponen en contacto con los actores locales en tiempos que no son los de las emergencias.

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

Actualmente, incluso tratándose de un período en donde los gobiernos y asambleas regionales han sido sustituidos por Consejos Transitorios de

Administración Regional, nombrados por el Poder Ejecutivo, mientras no se define el futuro de la regionalización del país según la nueva Constitución de 1993, y no obstante la participación y peso de las FFAA en la vida política del país, existen conflictos y celos entre las dos estructuras (la de los Comités territoriales y los organismos desconcentrados del INDECI), fácilmente visibles tanto en el centro como en la periferia del país(80).

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

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

La funciones ejecutivas del Sistema, entonces, no llegan a descansar sobre estas oficinas ni sobre los recursos que la pretensión de instalarlas busca, es decir, los de los organismos sectoriales, instituciones y gobiernos locales. El diagnóstico parece haber sido que el problema del Sistema radicaba en gran parte en que no había contado con los recursos institucionales suficientes como para abordar un campo tan extenso como el de la prevención de los desastres, que involucra amplios aspectos de las actividades y campos del Estado y de la sociedad en su conjunto. Al obligar a los gobiernos y comités a tener sus oficinas de Defensa Civil se les quiere dar una capacidad ejecutiva y operativa que en la práctica no tienen, puesto que a estos comités se les entiende como entidades aparte de las funciones ordinarias del gobierno y de las entidades allí representadas. En el caso de las oficinas de los gobiernos regionales, aunque funcionen limitadamente, se han instalado desde el momento en que la función de Defensa Civil de estos gobiernos ha sido puesta bajo la jurisdicción del sector Defensa. El Secretario de Defensa Nacional del Gobierno Regional es

Jefe de esta Oficina y, como tal, es Secretario Técnico del Comité Regional. Una vez más, el Sistema ha utilizado su adscripción a las FFAA para obtener ciertos logros. Sin embargo, eso no puede extenderse a los gobiernos provinciales y distritales, a los sectores, las instituciones y las empresas públicas, salvo con una intervención militar en el gobierno del país que, aunque hoy parcialmente existe, no debe ser prioritaria ni prolongarse indefinidamente, y, por tanto, no puede constituirse en modelo para el futuro. El Sistema sigue basándose en medidas de excepción antes que ordinarias, que lo conecten con la vida de las instituciones públicas y privadas, de la sociedad política y de la sociedad civil. De allí que sólo como excepción obtenga los recursos institucionales que difícilmente cubrirán todos los aspectos necesarios por demasiado tiempo. La Defensa Civil se sigue concibiendo a sí misma como una actividad aparte de las funciones de conjunto del Estado. A pesar de los términos usados en la ley y en especial en esta Propuesta de Reglamento, en la que se habla de la “*función de Defensa Civil*”(81), se sigue concibiendo como una *actividad* y no como una *función*. De allí que se pregunte qué *actividades* de Defensa Civil pueden cumplir los organismos que no son Defensa Civil, en lugar de qué les toca de Defensa Civil a las funciones que los otros organismos realizan en su propio campo, desde quién planifica y controla el desarrollo rural y urbano de los sectores económicos y productivos, hasta quién estudia la situación del medio ambiente y hace seguimiento de los fenómenos naturales, además de quiénes tienen los recursos para responder a una situación de emergencia. Es que, a pesar de los avances relativos existentes en cuanto a las actividades de prevención y mitigación que la Propuesta de Reglamento pretende de las Oficinas (Art. 24), ésta sigue concibiendo el campo de los desastres como ajeno a la vida ordinaria de la sociedad y de las funciones de sus organismos y estructuras, como situaciones extraordinarias, sucesos frente a los cuales sólo se puede estar preparados.

**12. El Sistema no se encuentra con los actores de la prevención. Sufriendo el estigma de la emergencia.**

Finalmente, diremos que el modelo según el cual las oficinas sectoriales, institucionales y de las empresas del Estado se convierten en los organismos realmente ejecutores del Sistema tampoco está suficientemente definido. Sus funciones están principalmente referidas a sus sectores, en este sentido, los especialmente sensibles por sus áreas de actividad a la prevención de los desast-

res, como por ejemplo Transportes y Comunicaciones, Agricultura, que son los que afrontan más directamente los desastres más recurrentes (huaycos y aluviones, inundaciones y sequías), lo harán de acuerdo a su propia actividad y función y no dentro del Sistema. Dicho crudamente, no necesitan a la Defensa Civil y despojarán al Sistema del alimento de una necesidad recurrente y del sector que representan. Es verdad que estos sectores están presentes en el Comité Regional, pero ¿qué, si no un desastre inminente o ya producido, puede convocarlos a actuar como Comité? ¿por qué actuar en el seno de un Comité de Defensa Civil y no desde sus propios sectores? Los aspectos del sector serán tratados a su interior y la Defensa Civil, una vez más, sólo tendrá que ver por la población afectada. ¿En razón de qué factor los sectores pertenecen a la Defensa Civil? Hay allí una pregunta básica que el Sistema no se formula y cuya respuesta lo define como necesidad o como artificio, en materia de prevención de desastres. Indudablemente, el Estado, a partir de su experiencia (el Sistema nace después del terremoto de 1970 y se alimenta en las distintas emergencias en las que actúa), sabe que necesita una estructura para responder a las emergencias y rehabilitar las funciones básicas. Pero ¿prevenir desastres? Es decir ¿eliminar o reducir aquellos componentes de sus causas en los que se puede intervenir? ¿Puede la Defensa Civil abarcarlos?

En el país existen los llamados Proyectos Especiales, normalmente grandes proyectos de irrigación y de generación de energía o, en general, inversiones considerables del Estado, en base a empréstitos internacionales, en infraestructura productiva y manejo de recursos naturales. Hasta hace poco se constituían en autoridades autónomas con decisión sobre sus propias actividades y áreas, las cuales se hallan entre las actividades económicas más importantes de las regiones en que se implementan. Tienen, pues, un papel normativo sobre el desarrollo regional, y, en más de un sentido, con frecuencia estos proyectos se convierten en importantes actores políticos en las regiones, especialmente debido a los recursos económicos, técnicos, normativos e institucionales con los que cuentan. Normalmente, lo mejor de la empleocracia regional trabaja en ellos. En todo lo que se refiere a infraestructura de riego, limpieza de cauces, defensa de los ríos y control del agua, y movimiento de tierra en general, son los grandes actores de la prevención inmediatamente anterior a los desastres o de la rehabilitación. Pero los grandes proyectos de infraestructura y de producción, como proyectos de desarrollo, pueden ser generadores de nuevos peligros y nuevas vulnerabilidades. No encontramos en la Defensa Civil los organismos y concepciones capaces de considerar esta problemática(82). Estos Proyectos Especiales

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

La entrega más completa que se hacía en 1987 y 1988 a los Comités Regionales, en el seno de los gobiernos regionales, de la Defensa Civil, entendida como prevención y atención de los desastres, parecía ser una fórmula consistente para hacer actuar a los “actores sociales y políticos” en ese campo. A ese modelo correspondía el Decreto 442 que es modificado por el actual 735. Los roles de las Direcciones Regionales y de las Oficinas parecen desplazar a los Comités a un papel que no va más allá de asumir decisiones generales y esta fórmula no resiste las preguntas que hemos formulado más arriba. Si los sectores, es decir el grueso de los actores *gubernamentales*, no necesitan la Defensa Civil para cumplir su función de prevención, difícilmente una Dirección Regional, cuyo jefe es un Oficial Superior dependiente del Sector Defensa, estará en condiciones de subsanar esa situación. ¿Podrá hacerlo el INDECI? La pregunta es si la inclusión del Sistema en la estructura de la Defensa Nacional no lo condena a dedicarse sólo a la atención de los desastres y no a su prevención, a través de su conexión con la planificación y orientación del desarrollo, por ejemplo. Cosa similar sucedía cuando era parte del Ministerio del Interior. Cabe preguntarse entonces si la noción de Defensa Civil es suficiente o la única necesaria en el campo de la prevención y atención de los desastres.

Sólo cuando las autoridades políticas tengan que responder políticamente, no sólo por la respuesta o atención de los desastres, sino por su prevención, podrá pensarse en obtener eficiencia y eficacia. En las escenas políticas regionales, la prevención de los desastres sí es un tema, probablemente no está bien identificado en la agenda política, pero, sin que necesariamente reciban el nombre de “desastre”, se le vinculan los siguientes asuntos: pronósticos climáticos y decisiones productivas agrícolas, pecuarias y energéticas; aislamiento de microregiones periféricas, transporte, comunicaciones, comercio y abastecimiento de productos, y, en general, dificultad para los servicios básicos en ellas; salubridad, epidemias y servicios de salud. Temas como estos conectan la problemática de la prevención a los actores sociales en las regiones. Los otros actores políticos, tales como los gobiernos locales y las organizaciones sociales de base, sí pueden convertirse en los fiscales de una función pública como la de la prevención. Cómo

conectar todo esto, cómo incorporar a los actores de la prevención, es una pregunta aún no resuelta. Pero es posible que la respuesta esté más en el campo de la discusión y actores políticos, que en nuevos modelos formales.

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

Desde el Reglamento de 1972 (que reglamenta el Decreto Ley que crea el Sistema) hubo, a nivel central del Sistema, Comités o Consejos para obtener el asesoramiento especializado o la participación coordinada de los sectores e instituciones que tenían que ver con el tema. En la entonces Secretaría Ejecutiva Nacional, inmediatamente después de la Alta Dirección, estaba considerado un Comité Multisectorial con delegados permanentes de ocho sectores, encargado de coordinar las acciones multisectoriales del Sistema y servir de enlace entre la Secretaría Ejecutiva Nacional y los sectores. Formalmente tenía mucha importancia, era llamado “organismo técnico de coordinación” y tenía al mismo tiempo funciones de asesoramiento y de coordinación efectiva. Asimismo, vinculado a la Oficina de Cooperación Técnica y Financiera, había un Comité de Entidades de Cooperación Técnica y Financiera en donde estaban desde el Cuerpo General de Bomberos y la Cruz Roja Peruana (instituciones de tipo operativo) hasta las “entidades especializadas de Organismos Internacionales” (propiamente de cooperación) en un listado que parece referirse a todas las que no son el Estado. Su función era “coordinar y canalizar su ayuda”. En el Reglamento de 1988 (el que reglamenta el D. L. 442 de 1987), estos Comités son adscritos a la Jefatura del INDECI que reemplaza al Comité Nacional y Secretaría, distinguiéndose el Consejo Consultivo Central, el Científico-Tecnológico, el de Relaciones Internacionales y el Consejo Consultivo Interregional. Todos ellos de carácter asesor, se constituyen a iniciativa del INDECI, el cual regula su funcionamiento y cuyo Jeje lo preside, por otro lado, actúan como Secretarios Técnicos funcionarios del mismo y no tienen autonomía de instalación o funcionamiento. El D. L. 735 de 1991 no se refiere a ellos, pero la Propuesta de Reglamento abunda en sus funciones y, si bien les mantiene su carácter asesor (Art. 36), aumenta el número de tópicos sobre los cuales podrían pronunciarse y en varios casos les otorga la función de impulsar, coordinar e incluso aplicar políticas. “Corresponde -por ejemplo- al Consejo Consultivo Central la coordinación intersectorial y multisectorial, la formulación y *aplicación* de políticas de alcance nacional ...” (Art. 28) y debe “*coordinar*

las acciones de Defensa Civil que realizan los Sectores, Instituciones y Empresas del Estado integrantes del Comité Central” (Art. 29, inc. a). “Corresponde al Consejo Científico-Tecnológico proponer, *coordinar* e *impulsar* la investigación relacionada con los riesgos y desastres ...” (Art. 30). Al Consejo Consultivo de Relaciones Internacionales le concierne “coordinar, orientar y *planear* la cooperación técnica, económica y financiera internacional para la Prevención, Emergencia y Rehabilitación ...” (Art. 32), y “*supervisar* y orientar, según el caso, a los organismos donantes para que toda ayuda internacional con fines de Defensa Civil sea canalizada a través del INDECI” (Art. 33, inc. e). El Comité Consultivo Interregional debe “*coordinar* las actividades de carácter interregional, *integrar* la información, *proponer normas* y *políticas* ...” (Art. 35), lo que ya se encontraba en el D. Leg 442 de 1987 y no recibe mayor énfasis, salvo en el inciso que se refiere a su función de “recomendar las acciones que promuevan el desarrollo orgánico del Sistema” (Art. 35, inc. d).

Este nuevo matiz en las funciones asignadas a estos comités consultivos centrales vuelve a ponernos frente a un INDECI que busca integrar sectores e instituciones, y quiere “hacerlas trabajar” integrada y concertadamente. “Defensa Civil somos todos”, “Defensa Civil no es colaboración, es participación”, no obstante estas frases y esos intentos, no les otorga a los Consejos sino el carácter asesor o deliberativo que siempre tuvieron, sin constituirlos en órganos de gobierno o políticos del Sistema. El INDECI y la Jefatura, a falta de otra instancia a la que se le asigne esa función, conservan para sí todo el poder de decisión general sobre el Sistema. El INDECI y el Sistema carecen de organismos que tengan la función de evaluar su propia actuación, la evolución de su implementación, los logros y dificultades y, sobre esa base, formular los Planes. Sólo podría considerarse al Consejo de Defensa Nacional, al que está adscrito el INDECI y el Sistema, como el que estaría en condiciones de hacerlo, pero, en tal caso, difícilmente se puede esperar de éste la vinculación de la problemática de los desastres a la de los proyectos y del desarrollo socio-económico.

La inexistencia de este tipo de instancia es importante. El INDECI normalmente cambia de jefe cada dos años; han sido raras las excepciones, aunque hay que decir que, en los hechos, éstas fueron beneficiosas para el Sistema. Las ocasiones en que un jefe ha permanecido más de dos años ha hecho posible que la experiencia fuera elaborada, las relaciones con la sociedad civil fluyeran mejor, y que la institución viviera más estabilidad y fuera más permeable. De hecho, varias de las modificaciones legales se han producido en esos casos y en parte por ello puede decirse que representaban una elaboración de la experien-

cia, pero se trata de excepciones. Al ser los jefes Oficiales Superiores o Generales en actividad de las FFAA y normalmente ascender al terminar ese período, cambian de destino en su carrera militar. Con frecuencia, aunque no siempre, el cargo de Sub-jefe permanece después del cambio de jefe, pero esto no es suficiente para mantener la continuidad. Los Directores Nacionales por área del INDECI (Operaciones, Logística, Prevención, etc.) son oficiales de las FFAA de menor rango, pero también cambian en períodos similares. La estructura no puede mantener continuidad, sino como aparato para atender emergencias y algunas obras de prevención y rehabilitación. Todo aquel que tenga necesidad de entablar relaciones regulares con el INDECI se encuentra con ese problema. El cargo requiere de por lo menos seis meses o un año para adquirir los conocimientos necesarios para familiarizarse con el campo, conocer los problemas y a los actores comprometidos y comenzar a actuar en determinado sentido. Y después de este año ya sólo queda uno para realizar los proyectos o aplicar las pautas definidas. En una estructura tan jerárquica, en donde los dos o tres niveles más altos están ocupados casi exclusivamente por militares de carrera, la continuidad no puede sostenerse sobre la base de los funcionarios civiles subalternos. Los cambios bianuales desestabilizan la institución. Es verdad que ese es uno de los vicios más difíciles de subsanar en los países subdesarrollados, pero en el caso de los organismos políticos y civiles existen partidos que sirven para mantener la continuidad, aun a pesar de un cambio de política. En el INDECI y el Sistema la adscripción militar agrava la situación y debiera ser prevista. Es ese contexto, la inexistencia de instancias directivas de responsabilidad colectiva conspira más aun sobre un campo que, incluso legalmente, es función de relación.

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

Tanto en el Reglamento de 1988 (DS 005-88-SGMD) para el D. L. 442 como en esta Propuesta de Reglamento que circula en el Sistema, hay un título dedicado a este tema. Allí se señala la obligatoriedad de la representación de los organismos considerados en los Comités y Consejos y se compromete la autoridad y los recursos de cada uno de ellos (todo lo cual ha sido visto al tratar el D. L. 442). La lectura de este título nos pone frente a la necesidad de volver sobre el tema relativo al énfasis en la atención de la emergencia y los preparativos por parte de las disposiciones y organización del Sistema. Ello está presente en todo

el articulado de las normas hasta ahora vistas, pero en este título salta a la vista con mayor fuerza. Buena parte de las disposiciones se refieren a la posibilidad del INDECI y de los organismos del Sistema de hacer uso, en caso de emergencias, de los recursos de las instituciones. Hay también un abundante articulado acerca de la posibilidad de declarar la movilización militar en zonas y regiones, y sobre la participación de las FFAA en casos de emergencias. Tal énfasis explica la mayoría de las dificultades de organización y distribución jerárquica del Sistema, que no hacen posible que ingrese al campo de la prevención e incorpore a sus actores. Hay artículos que pueden salirse de esta línea, como, por ejemplo, el referido a la obligación de los organismos e instituciones que presten servicios públicos de informar al INDECI sobre riesgos existentes en sus áreas de intervención; esto podría interpretarse como la necesidad del INDECI de tener conocimiento de ellos y de las áreas donde existen, tanto para efecto de los preparativos como para prevención, pero si se trata de una u otra cosa no se decidirá en el texto del artículo, sino en el conjunto de la estructura, la disposición de sus partes, el funcionamiento. También puede destacarse que desde el Reglamento de 1988 aparecen con mayor fuerza tanto aspectos de rehabilitación como obligaciones de los organismos referidos a la prevención. Por ejemplo, aunque aún la referencia se hace en función de la posibilidad de ocurrencia y recurrencia de fenómenos naturales, en el Reglamento de 1988 había un artículo que decía que “el INDECI coordinará con el Instituto Nacional de Planificación el establecimiento de previsiones y medidas de Defensa Civil, a fin de que se consideren en los Planes Nacionales de Desarrollo” (D.S. 005-88-SGMD, Art. 37). El Instituto Nacional de Planificación, hoy desaparecido, es reemplazado en la Propuesta de Reglamento para este efecto por el Ministerio de Economía (Art. 53). Pero no puede dejar de notarse que este es uno de los pocos, si no el único artículo, en todas las normas analizadas de los años recientes, en que aparece el concepto de “Desarrollo” y la Defensa Civil ligado al mismo.

En el título referido a las relaciones del Sistema, en el caso de la actual propuesta de Reglamento, un artículo señala que “la educación sobre Defensa Civil es obligatoria en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo”, y que el “INDECI coordinará con el Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales y la Asamblea Nacional de Rectores para su efectiva aplicación” (Art. 49). Durante los últimos años, INDECI ha invertido esfuerzos importantes en introducir el tema de la Defensa Civil en el sector Educación. Más que la seguridad en las escuelas secundarias, la intención parece haber sido hacer uso de la escuela para difundir mensajes de prevención y preparación para desastres.

En este sentido, la Propuesta de Reglamento refleja también esta experiencia y estrategia. Los simulacros -especialmente frente a sismos- que se han venido realizando en los últimos años han tenido como uno de sus pilares la participación de las escuelas. Asimismo, el INDECI viene implementando recientemente un proyecto para formar técnicos en Defensa Civil a nivel universitario.

En ese mismo sentido, como expresión de lo que actualmente predomina en el INDECI y el Sistema, hay que subrayar que cuando la propuesta toca el tema del régimen económico-financiero se destaca el hecho de que la preocupación central de los legisladores es la movilización, la atención a la emergencia y también de modo importante la rehabilitación, lo cual contrasta hasta cierto punto con los avances referidos. No aparecen los problemas de financiamiento de las oficinas, de la implementación institucional del Sistema, particularmente en lo que toca a su desarrollo propiamente institucional y tecnológico. Por ello no parece haber un avance sustancial respecto al Decreto Ley 19338 (Ley de creación del Sistema) y su Reglamento, en donde, además de lo actual, había una referencia especial, por ejemplo, a la prevención como fondos de inversión.

## SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

1. Los organismos creados para proteger a la población civil en emergencias bélicas (sobre todo de ataques aéreos, entre 1933 y 1946) terminan haciéndose cargo de las emergencias por desastres, porque estos son entendidos únicamente como emergencias y, en ese sentido, la situación es aparentemente la misma.
2. La Defensa Civil es la extensión, más consciente y manifiesta, de las organizaciones para proteger a las poblaciones civiles en situaciones de guerra externa, al campo de los desastres. Esta extensión de uno a otro tipo de situación se da progresivamente, es decir, hay pasos intermedios entre las organizaciones de 1933 (pura y exclusivamente para ataques en guerra exterior) a las más fácilmente *aplicables* a casos de emergencias por desastres, como por ejemplo, la Defensa Pasiva de 1942.
3. Estas organizaciones y normas para proteger a la población civil en tiempos de guerra, incluso las aplicables a situaciones de otro tipo, no son tocadas, no evolucionan según la ocurrencia de desastres, sino según los conflictos fronterizos del país. Ni siquiera reciben el influjo de las situaciones de conflictos civiles internos. Será recién en los años 90 cuando se esta-

- blecerá, y muy tenuemente, este tipo de relación que, finalmente, no parece llegar a cristalizarse.
4. Paralelamente a esta evolución, sin embargo, pueden encontrarse en la historia de la respuesta y la gestión de los desastres en el país iniciativas desde otros campos institucionales y de visión. El desarrollo de las sociedades e instituciones científicas, las normas técnicas de construcción luego del terremoto de Lima, en 1940, y de otros, la creación de la Comisión Nacional de Lagunas luego del aluvión de Ranrahirca, en 1941, o la gestión de las emergencias y la rehabilitación por parte de Comisiones Especiales en desastres no súbitos como la sequía de 1958 y 1959, en el centro y sur del Perú, muestran otro tipo de intervención y de actores en el campo de los desastres que, sin embargo, no llegan a comunicarse con los anteriores.
  5. En esa misma línea, especialmente en las décadas del 50 y del 60, el Estado realiza constantes intervenciones en el campo de los procesos de urbanización con políticas definidas de urbanización y vivienda que indican su real capacidad de acentuar o reducir los procesos de vulnerabilidad a desastres en ese campo. Particularmente en la década del 60, hay acciones de parte de organismos del Estado, como la Junta Nacional de Vivienda y el Instituto Nacional de Planificación que, interviniendo en el campo del saneamiento urbano, desarrollan acciones de prevención de desastres. Sin embargo, estas acciones y organismos, dado que las instituciones para la gestión de los desastres se dedican exclusivamente a atender las emergencias y estas otras no las toman suficientemente en consideración, no se comunican ni reciben un influjo significativo mutuo. Ambos campos se mantienen paralelos y sin conexión. Esa será una de las razones por las que el campo institucional de los desastres no tome contacto con el del desarrollo.
  6. Los desastres, sin embargo, se van abriendo un campo con nombre propio. Pero justamente cuando esto llega a ocurrir se hace patente la incomunicación señalada y la extensión que se produce desde el campo de las emergencias bélicas al de los desastres. No obstante la existencia de experiencias distintas de gestión de desastres, como las señaladas en los párrafos anteriores, cuando nace el primer organismo dedicado explícitamente a la "defensa contra siniestros públicos" (1961), considerando específicamente "terremotos, inundaciones, sequías y otros siniestros", estará dirigido únicamente a la atención y control de las emergencias y, no obstante ser

multisectorial y multiinstitucional, estará presidido por un General del Ejército nombrado a propuesta del Ministerio de Guerra. La historia muestra que, en el Perú, el paradigma de la emergencia en la gestión de los desastres y el actor militar se encuentran especialmente ligados.

7. Hay un sólo caso en el que el organismo gubernamental y nacional especialmente dedicado a la gestión de los desastres nace y se concibe desde otro paradigma, el de la “rehabilitación económica”, la que se define no sólo en base a los daños producidos sino también a la realidad económica y social previa, de las regiones afectadas; éste fue el llamado Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER). Surge en el seno del Congreso de la República, se constituye sobre la base de un Pliego Presupuestal, reduce significativamente la presencia de los ministerios de las FFAA y su presidencia recae en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Finalmente, este organismo supondrá la desaparición del anterior. Sin embargo, a pesar de que el Pliego consideraba fondos tanto para la atención como para la rehabilitación en plazos más largos, este organismo será insuficiente para atender situaciones de emergencia por catástrofes como la del terremoto de 1970. Parte del campo habría quedado fuera.
8. El modelo con que nace en 1972 el Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú es fiel a la experiencia de respuesta inmediata del Gobierno Militar de ese entonces al desastre de 1970. Por el desarrollo del carácter multisectorial, aunque casi exclusivamente gubernamental, que la ley quiere darle, así como por sus funciones técnicas y normativas, puede entenderse como el mayor esfuerzo de integración que se ha producido en el país en relación al conjunto de componentes involucrados en el campo de los desastres. Surgido en un gobierno militar que controlaba el conjunto del Estado, es decir, a buena parte de los actores de la rehabilitación económica y social y de los potenciales actores de la prevención, así como también las FFAA, tradicionalmente encargadas del control de las emergencias, la estructura jerarquizada y fundamentalmente gubernamental del Sistema que nació no parecía suponer dejar de lado a esos actores de la rehabilitación y a los de la prevención al encargársele a las FFAA la dirección del Sistema. Asimismo, puesto que se trataba de un momento en que, por el tipo de cambios revolucionarios que se estaban produciendo en el país, las fronteras entre la sociedad política y la sociedad civil parecían haberse diluido, parece no haberse tenido conciencia que se dejaba fuera a esta última. El encargo del Sistema a las FFAA, sin embargo, supuso de hecho

una opción por la atención de las emergencias, como aquella de la que surgía. El análisis del Comité Nacional de Emergencia (CNE) que el Gobierno de las FFAA creó para atender el desastre así como de la Propuesta que surgió de ese organismo al terminar la emergencia de crear una Dirección Nacional de Defensa Civil, muestran claramente que el modelo del Sistema fue el del organismo que el gobierno militar consideraba que hubiera sido necesario que existiera para responder adecuadamente a esa emergencia.

9. Al terminarse el período político en que nació el Sistema, distinguirse y separarse las FFAA del gobierno y del Estado y volver estos a manos de los civiles; al comenzar a revertirse el proceso de estatización de la sociedad peruana y, por tanto, tomar nuevamente consistencia la sociedad civil frente a la sociedad política, los caracteres jerárquico, gubernamental y de orientación a las grandes emergencias, se quedaron sin el sustento o contexto que les permitía servir a la conexión, dentro del Sistema, entre los sectores, niveles y dimensiones considerados por el mismo. Una coyuntura hecha estructura sobrevivía a las características del período en que fue creado. La adscripción militar y la jerarquía se volvieron contra el carácter multisectorial, a pesar de ser éste casi exclusivamente gubernamental, y la apuesta por este último había olvidado a la sociedad civil. Las emergencias se sucedían y por función y por vocación el organismo creado debía responder a ellas, pero se encontraba sin los medios suficientes para ese fin.
10. Los cambios producidos en el Sistema al final de los años 80 y comienzos de los 90, responden fundamentalmente a eso: la necesidad de éste de redefinir sus relaciones al interior del Estado y la sociedad, los recursos institucionales y políticos que le corresponden y su campo de acción, de acuerdo a la nueva situación del país y a las nuevas propuestas existentes en la región y en el mundo respecto al campo de los desastres. En cuanto a su carácter exclusivamente gubernamental, el cambio más importante se da al crearse los Comités Regionales según las regiones políticas en que se comenzó a organizar el país desde 1985 y al incorporar a los alcaldes como Presidentes de los Comités Locales. En cuanto al carácter multisectorial, a través de la disposición para crear Oficinas de Defensa Civil en todas o las principales instancias e instituciones del país, el Sistema quiere que la función de Defensa Civil se cumpla en los distintos niveles territoriales de todos los sectores, en los gobiernos locales y en el conjunto de las instituciones del país. Ambas son modificaciones introducidas en 1987 y 1988 al

reorganizarse la estructura de la Defensa Nacional en el país, a la cual siempre ha estado, de una manera u otra, adscrito el Sistema. Sin embargo, en los dos aspectos señalados, el resultado y éxito ha sido hasta el momento reducido.

11. Actualmente, y dado el influjo de nuevas nociones y propuestas a nivel regional y mundial, el éxito de los Sistemas se evalúa no sólo por la eficiencia y eficacia en la atención a las emergencias, sino por lo que logran hacer en el campo de la prevención. El Sistema ha obtenido también en esta área pocos resultados. Las razones estriban en su dificultad para encontrarse con aquellos actores del campo que no son las FFAA, incluso los sectores y distintos organismos del Estado, pero también las instituciones científicas, los gobiernos locales y en general la sociedad civil. Todo indica que las dificultades en el campo de la prevención y de la rehabilitación obedecen a los mismos factores que inciden en sus dificultades para la atención adecuada y completa a las emergencias.
12. Al mismo tiempo que las modificaciones ya señaladas, el Sistema no ha hecho variaciones substanciales en algunos de los caracteres distintivos con los que nace: su centralismo, jerarquismo, adscripción a las FFAA y sector Defensa Nacional, y -aunque con algunas variaciones recientes- conserva su orientación central hacia las emergencias. La inclusión de otros niveles no gubernamentales del Estado, como los alcaldes y gobiernos locales, la creación y entrega de los comités regionales a los gobiernos regionales y regiones políticas, así como la disposición acerca de las oficinas de Defensa Civil a todo nivel, se han hecho manteniendo la dirección centralizada en manos del INDECI y éste a cargo de las FFAA. En realidad, al poco tiempo de las primeras modificaciones se han producido otras en sentido contrario: luego de entregarse en 1987 a los comités regionales a los gobiernos regionales, y de incorporar a los alcaldes, en 1991 se fortalecen nuevamente las funciones centrales del INDECI, se le extiende a las regiones a través de Direcciones Regionales (volviéndose al modelo de 1972) y se acentúa el orden jerárquico y centralista del Sistema y su adscripción al sector de la Defensa Nacional. Los argumentos de más peso para ello parecen ser la necesidad de promover la implementación real del Sistema y el tipo de organización y recursos que la Defensa Civil requiere para responder de forma inmediata a posibles grandes emergencias o emergencias de menor extensión, pero en puntos neurálgicos del país. En cuanto al primer argumento, las modificaciones de 1987 que le daban la ges-

ción de los desastres a nivel regional a los gobiernos regionales, no tuvieron su oportunidad. La ley se cambió antes de que se pudieran producir resultados. En cuanto a los recursos para las grandes emergencias y desastres, queda la duda de si la ayuda así organizada será adecuada sin la participación de los actores que el Sistema, por concentrarse justamente en esa misma preocupación, no logra encontrar e incorporar; y para los desastres de menor dimensión, pero en puntos neurálgicos, los casos conocidos no muestran una situación substancialmente diferente.

13. La preocupación por la emergencia se encuentra más bien con una desconfianza de los autores de las normas frente a los actores políticos, que se compensa con una confianza excesiva en los recursos centrales. Los actores de la prevención, tal como los definimos, son los mismos que los del desarrollo local, regional y nacional. Pero actores fundamentales de la atención también son los mismos que los de la prevención y el desarrollo. El desarrollo de las capacidades, en cualquiera de esos campos, depende del desarrollo de los actores mismos. La función de atención, rehabilitación y prevención de desastres -o *la función de Defensa Civil*- es variable dependiente del desarrollo, particularmente del desarrollo institucional. Y especialmente este último se encuentra íntimamente ligado a las opciones de política del Estado. La reversión, en 1991, de la relativa regionalización del Sistema que se había producido en 1987, se adelanta y coincide con la reversión del proceso de regionalización política del país al suspenderse la Constitución de 1979 luego de los cambios del 5 de abril de 1992 y mantenerse así con la Constitución de 1993.
14. En verdad, el hecho de que los actores de la atención, de la rehabilitación y de la prevención, coincidan en una parte sustancial, no es una intuición totalmente ajena, desde un inicio, al Sistema de Defensa Civil en el Perú. Lo prueba su multisectorialidad y su, aunque mínima, alguna apertura a los estamentos más bajos del Estado (gobiernos locales) y de la sociedad civil (algunas instituciones) en los estamentos también más de base del Sistema (comités distritales) en la ley de 1972. Ocurre lo mismo, por otra parte, en muchos de los Sistemas concebidos para otros campos y responde en gran medida a una concepción de Sistema como *una forma particular de disposición y conexión de partes que tienen distintas funciones en otros campos, pero que en su adscripción a un Sistema cumplen un rol en función de un objetivo particular*. Eso hizo que el Sistema intentara integrar a todos en el mismo, pero entregándole la dirección al que se considera importante

sobre todo en la emergencia, las FFAA. En ese sentido, resulta comprensible que la tradición manifiesta de la Defensa Civil se conserve aún en lo sustancial en el Sistema: la orientación a la emergencia, la visión de la misma como producida por agentes externos a los procesos, que requiere la intervención de otro agente externo para subsanar la situación, y la organización y práctica de su jerarquía según un modelo militar.

15. Al no haber cambiado hasta ahora esos caracteres y más bien responder los mismos a la antigua tradición de la Defensa Civil, la pregunta que surge es si esa Defensa Civil es capaz de englobar el conjunto de actores y dimensiones del campo de los desastres o si la noción y práctica de la Defensa Civil es suficiente o la única que es necesaria en el campo de la prevención y atención de desastres.
16. Uno de los puntos cruciales en la discusión se refiere a la diferenciación de las llamadas etapas o aspectos de los desastres: prevención, preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción; y la posibilidad, conveniencia o inconveniencia de diferenciar también los organismos encargados de ellas. Esto tendría que ver con la posibilidad de diferenciar actores en mayor o menor medida involucrados en cada etapa y aspecto. La experiencia gubernamental peruana de 1970 distinguió y separó los organismos encargados de atender la emergencia (Comité Nacional de Emergencia que funcionó sólo dos meses) y la rehabilitación y reconstrucción (Comité de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada). Sin embargo, la Propuesta que hizo el CNE al terminar sus funciones de crear una Dirección nacional de Defensa Civil considera que los mismos organismos para la emergencia deben adaptarse a las necesidades de la reconstrucción. La ley de 1972 y las posteriores no esclarecieron suficientemente este aspecto, siendo ese tema uno de los menos elaborados luego de la experiencia de ese y de otros desastres. El esfuerzo que ahora hace el Sistema para incorporar la prevención a sus acciones sufre aún el peso de esa falta de elaboración. Una discusión sobre el tema podría ayudar para responder algunas de las preguntas planteadas aquí. Es decir, una discusión de las relaciones entre la atención a las emergencias y la prevención entendida como acción de desarrollo y la reconstrucción también entendida así.
17. Este estudio nos muestra que en las formas institucionales de gestión de los desastres en la historia del país intervienen de manera determinante distintos factores: las nociones con las que se interpreta el campo de los desastres y se conciben las organizaciones; las especificidades así como las