

El Sistema Nacional de Defensa Civil

Capitán de Navío (r) Carlos Barandiarán Chirinos. Director Nacional de Educación y Capacitación del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).

Introducción

Como sabemos, el Perú está ubicado en el Cinturón de Fuego del Océano Pacífico. Su geografía está caracterizada por presentar casi todos los climas observados. Además, tenemos la mala suerte de haber experimentado casi todos los tipos de desastres que se presentan en el mundo, salvo los huracanes.

Recordemos el terremoto de Ancash del 31 de mayo de 1970, que desapareció el pueblo de Yungay y ocasionó alrededor de 67 mil víctimas mortales, además, de cuantiosos daños personales y materiales. Justamente a raíz de este terremoto, se propicia la creación del Sistema Nacional de Defensa Civil.

Algunos conceptos breves

En el mundo, la defensa civil se trabaja de dos maneras. Hay organismos que solamente trabajan en las respuestas y hay organismos, como el Sistema Nacional de Defensa Civil del Perú, que trabaja en prevención y respuesta.

¿Por qué? Porque consideramos que toda la inversión que uno hace en prevención redunda en un beneficio altamente multiplicado cuando se tiene que gastar en atender un desastre. ¿Qué quiero decir? Que si nosotros invertimos un sol en prevención, eso nos va a ahorrar miles de soles si ocurre un desastre que ha sido previsto.

La Organización de las Naciones Unidas promueve organizaciones de protección de defensa civil en la acción internacional concertada, en reducción de pérdidas de vida, daños a la propiedad y desajustes socioeconómicos que causan los desastres. Hay otros organismos internacionales, como los organismos que están representados acá, que también promueven esta acción.

Defensa civil en el Perú y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)

En el Perú, definimos la defensa civil como las medidas permanentes destinadas a prevenir, reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes que pudieran causar o causan los desastres o calamidades.

El Estado, cuenta con el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Quiero aclarar, porque hay una confusión entre lo que debe hacer uno y el otro. Muchos piensan que el INDECI es el responsable de la ejecución de la defensa civil, y eso no es cierto. El INDECI es el organismo central rector y conductor, pero no es el ejecutor de la defensa civil. Los que ejecutan la defensa civil son los Comités de Defensa Civil, que son integrantes del Sistema Nacional de Defensa Civil.

Fin supremo de la sociedad y del Estado

Esto lo menciono solamente para ver cómo está integrado el fin supremo de la sociedad -el bien común-, el cual tiene dos partes:

- 1) El bienestar general, que se logra a través del desarrollo nacional. Esto es tarea de los diferentes ministerios.
- 2) La seguridad integral que corresponde al sector de defensa nacional, donde están las Fuerzas Armadas y la Defensa Civil, la que actúa en caso de desastres: ocasionados por los peligros naturales y los antrópicos o creados por el hombre; también, están dentro de ellos, una guerra y el terrorismo (ambos ocasionados por el hombre).

Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI)

La Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil es la base legal de una serie de proyectos. Están explicadas la creación y la organización del SINADECI, las cuales se han ido modificando a través del tiempo y, seguramente, lo seguirán haciendo conforme cambie la dinámica existente.

Finalidad del SINADECI

El Sistema Nacional de Defensa Civil, es parte integrante de la defensa nacional. Tiene por finalidad proteger a la población previniendo daños, proporcionándole ayuda oportuna y adecuada y asegurando su rehabilitación en caso de desastre o calamidad de toda índole, cualquiera sea su origen. No hacemos un distinguo de los tipos de desastres que se puedan presentar. Lo integramos todas las personas que habitamos en el país, no solamente los peruanos, también los extranjeros que habitan en el país.

Objetivos del SINADECI

- Prevenir daños, evitando o disminuyendo su magnitud.
- Proporcionar ayuda.
- Asegurar la rehabilitación.
- Concienciar a la población en su rol de defensa civil.
- Asegurar, en cualquier caso, las condiciones que permitan el desenvolvimiento ininterrumpido de las actividades del país.

Este último punto es vital. En muchos pueblos, una vez que se ha llegado a las condiciones de resolver el funcionamiento ininterrumpido de sus actividades, el SINADECI se retira y deja en manos del gobierno local la reconstrucción, pues ese es un trabajo que no le corresponde. Muchas veces se escucha informaciones acerca de que el SINADECI, o el INDECI, ha abandonado a tal o cual población cuando todavía no se había reconstruido. La misión del SINADECI es reponer las condiciones para permitir que la población continúe con sus actividades normales; es decir: recuperar techo, abrigo, alimentación y los servicios básicos. La reconstrucción es tarea del Gobierno, es una tarea de desarrollo del Estado.

Naturaleza del SINADECI

La naturaleza es el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y no público. También, forman parte del sistema las normas, las leyes, los decretos de alcaldía, los recursos y doctrinas, y todo lo que está orientado a la población en caso de desastre de cualquier índole u origen, mediante la prevención de daños, prestando ayuda adecuada hasta alcanzar las condiciones de rehabilitación que permitan las actividades en la zona.

Principios del Sistema Nacional de Defensa Civil

- La protección humanitaria, protección de la vida humana.
- La autoayuda, porque en caso de un desastre todos tenemos que ayudarnos, pues todos somos parte del sistema y todos somos afectados por el desastre.
- Supeditación al interés colectivo.
- La convergencia de esfuerzos.
- La acción permanente planificada.

El Sistema Nacional de Defensa Civil - Organismos Constituidos

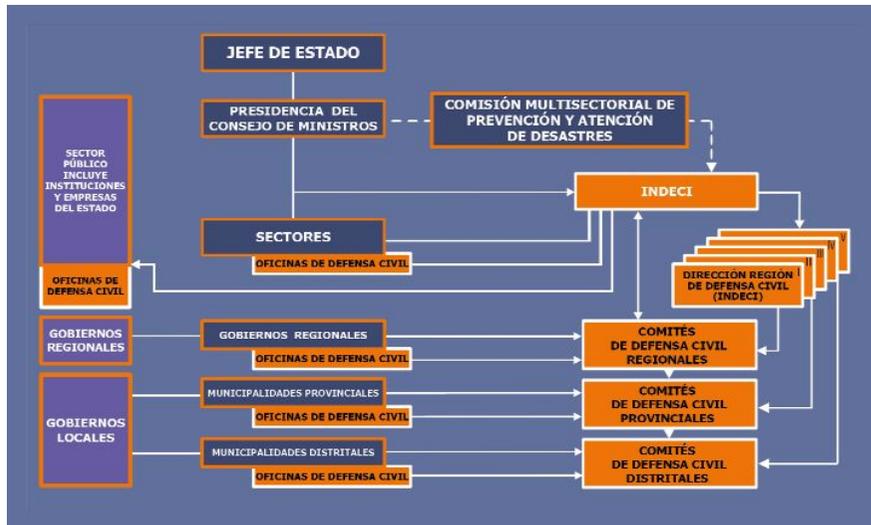
Los organismos constituidos del SINADECI son:

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

Organización del SINADECI

El Jefe de Estado, preside el sistema, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual ha creado una Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres para coordinar con el INDECI la atención oportuna de las emergencias.

De la Presidencia del Consejo de Ministros dependen los sectores, los ministerios, que tienen sus respectivas oficinas de defensa civil, los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y distritales. El Presidente del gobierno regional, el señor Yehude Simon, es el presidente del Comité de Defensa Civil Regional del Departamento; el jefe de la Oficina de Defensa Civil se convierte en el Secretario Técnico de este comité. De igual modo, funciona con las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales. El INDECI, a través de sus direcciones regionales, presta el asesoramiento técnico a estos comités: no interviene, pues no forma parte del comité ni tiene autoridad sobre el comité.



El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)

El INDECI es el organismo central, rector y conductor del SINADECI, encargado de la organización de la población, coordinación, planeamiento y control de las actividades de defensa civil.

Misión del INDECI

Su misión es: “Planear, organizar, coordinar y dirigir el Sistema Nacional de Defensa Civil, orientando las actividades que realizan las entidades públicas y no públicas para fines de defensa civil y supervisando las acciones que ejecutan los organismos y entidades que reciban y/o administren fondos públicos y no públicos destinados para tal fin”.

Funciones del INDECI

1. Proponer al Consejo de Defensa Nacional los objetivos y políticas de defensa civil.
2. Normar, coordinar, orientar y supervisar el planeamiento y la ejecución de la defensa civil.
3. Brindar atención de emergencia, proporcionando apoyo inmediato a la población afectada por desastres.
4. Dirigir y conducir las actividades necesarias encaminadas a obtener la tranquilidad de la población.

5. Participar en la formación y difusión de la doctrina de seguridad y defensa nacional en lo concerniente a defensa civil.
6. Asesorar la coordinación entre los componentes del INDECI.

Organización del INDECI

La organización del INDECI tiene una Jefatura y una Subjefatura. Tiene una Oficina de Control Interno; cinco Consejos Consultivos que le sirven de apoyo a su gestión; tres Oficinas de Asesoría: Asesoría Jurídica, Asesores Técnicos, Planificación y Presupuesto. Como apoyo, tiene una Secretaría General, encargada también de la Imagen Institucional, una Oficina General de Coordinación del SINADECI, una Oficina General de Administración, otra de Telemática y Estadística, y la Oficina de Gestión Institucional.

Como órganos de línea tiene la Dirección General de Educación (a la cual pertenece); la Dirección General de Prevención y la Dirección General de Operaciones. Como órganos desconcentrados, las Direcciones Regionales que vamos a verlas más adelante.

Los Consejos Consultivos de Defensa Civil

Los consejos consultivos son cinco:

1. El Consejo Consultivo Central

Es el órgano principal del sistema y está integrado por los viceministros de Agricultura, Comunicaciones, Desarrollo Regional, Energía, Gestión Institucional, Hacienda, Industria, Interior, Minas, PROMUDEH, Salud, Transportes; además por el Secretario Ejecutivo de la Cooperación Técnica Institucional, el Secretario General del Ministerio de Defensa y el de la CONFIEP.

Este Consejo realiza el planeamiento de todo el SINADECI, tanto en la parte civil como en la parte de desarrollo. Actualmente, este consejo ha elaborado el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres y lo ha elevado a la Presidencia de la República para su aprobación.

¿Qué tiene de bueno este plan? Dos elementos básicos: uno concertado entre todos los ministerios que participan en el desarrollo; otro que involucra todas las obras de desarrollo para que tengan un componente de seguridad y no tener que construir un puente cada cinco o diez años.

La idea es garantizar que se hagan estas obras con carácter de permanencia. Nadie dice que un puente debe durar mil años, pero puede durar más de cinco.

2. El Consejo Consultivo Científico Tecnológico

Aquí se agrupan todas las instituciones que brindan el aporte científico y tecnológico, el CONAM también está incluido. Este consejo presta el soporte técnico; por ejemplo, hace el seguimiento del fenómeno El Niño, el seguimiento de la temperatura, los oleajes; en general, de todos los fenómenos que se presentan en el territorio nacional.

3. El Consejo Consultivo de Relaciones Internacionales

Es presidido por el jefe del INDECI. Este Consejo sirve para coordinar con las embajadas acreditadas en el país y con las ONG, nacionales y extranjeras, el tema de la ayuda internacional que se brinda en caso de desastres. ¿Por qué? Porque la ayuda de ellos debe ser coordinada. A veces, si no hay una entidad que lo haga bien, se tiene la situación que se produjo en un pueblo de 5000 habitantes: un país envió 5000 frazadas, un segundo y un tercero enviaron la misma cantidad cada uno; entonces, la gente tenía frazadas; pero no, qué comer. Esto se coordina en este consejo.

4. El Consejo Consultivo Regional

Este consejo abarca a los presidentes de los Comités de Defensa Civil Regionales para coordinar con ellos en el ámbito nacional.

5. El Consejo Nacional de Asesoramiento y Coordinación de Emergencias

Este consejo se desprende del Consejo Central. Actúa ante una emergencia en particular e involucra a los viceministros que tienen responsabilidad en el evento específico.

Órganos de apoyo

Los órganos de apoyo son: la Secretaría General, que tiene la Unidad de Imagen Institucional; la Oficina General de Coordinación del SINADECI, que tiene a su cargo la Secretaría de los Consejos que he indicado; y la Oficina de Administración, que está dividida en personal, tesorería, contabilidad, abastecimiento.

Órganos de línea

Los órganos de línea son: la Dirección Nacional de Educación y

Capacitación, la Dirección Nacional de Operaciones y la Dirección Nacional de Prevención con sus diferentes secciones.

Organismos desconcentrados

Los organismos desconcentrados son las cinco regiones con sus sedes en Piura, Lima, Arequipa, Cuzco e Iquitos. Además, como manda la ley de regionalización, estamos obligados a abrir oficinas en las 24 regiones. Actualmente, hemos cumplido con estas 17 regiones, todavía nos falta siete, debido a falta de presupuesto.

Este es el mapa donde se ven las regiones. La región norte abarca Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca y Amazonas; la central, Lima e Ica; la sur, Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna; la este, Madre de Dios, Cuzco y Apurímac, y la oriental, Loreto, San Martín y Ucayali.



Los Comités de Defensa Civil

Son los organismos ejecutores de la defensa civil, tanto en la prevención como en la atención de desastres.

“Cada comité es el conjunto de personas representativas de una comunidad, institución o agrupación, que desarrollan y ejecutan actividades de defensa civil en un determinado ámbito, orientando sus acciones a proteger la integridad física de la población y su patrimonio ante los efectos de los fenómenos de origen natural o tecnológicos que producen desastres. Son organismos integradores de la función ejecutiva del sistema nacional de defensa civil”.

Antiguamente, existía el concepto de que los comités de defensa civil lo integraban solamente las autoridades y no se convocaba a la población civil organizada. Nosotros estamos haciendo una campaña que quiero que ustedes me ayuden a difundir. Debe participar toda la población organizada. Es decir, un representante del Comité de Madres, del Comité del Vaso de Leche, de la Junta de Regantes, las Iglesias y las ONG que trabajan en determinado ámbito. Estamos tratando de que esta idea sea asumida por la mayor cantidad de gente. Las universidades y los colegios de ingenieros, de médicos, de abogados deben estar dentro de los comités; por lo menos en el regional, para que puedan brindar un apoyo decidido, pues representan una parte grande de la población.

Clases de Comités de Defensa Civil

Las clases de comités, son: el regional, provincial y distrital. También se puede crear un Comité de Defensa Civil en caseríos y anexos, donde exista agente municipal que se pueda hacer cargo de dicho comité.

Funciones de los Comités de Defensa Civil

- a. Dictar medidas y/o coordinar la ejecución de acciones para hacer frente a los desastres o calamidades que les afecten.
- b. Supervisar la administración y asegurar la utilización óptima de los recursos públicos y no públicos, disponibles de acuerdo a normas del INDECI.
- c. Dirigir y promover la capacitación de la población para prevenir daños por desastres posibles de ocurrir y hacerles frente.
- d. Supervisar los programas de defensa civil para asegurar la rehabilitación.
- e. Pronunciarse para tramitar la declaración de emergencia.
- f. Mantener los canales de comunicación con los componentes del sistema.
- g. Aprobar el plan de defensa civil de la jurisdicción del comité, el cual debe incluir medidas de prevención, emergencia y rehabilitación.

Esa es la responsabilidad que tiene el comité. Es bastante amplia, sobre todo en la prevención. Muchas veces, hemos llegado para dar apoyo y como el comité no sabía qué elementos tenían en su localidad, nos ha hecho, por ejemplo, traer cargadores frontales de otras localidades, cuando el cargador estaba en la municipalidad o en alguna empresa a tres cuadras de donde se había producido el desastre.

Conformación del Comité de Defensa Civil Regional

Debe integrarlo (esto no es limitativo) el Prefecto; el Comandante de la Región; el Director de la Policía; el Director Regional de Educación, de Salud (de cada órgano de línea del gobierno regional); los representantes de la Iglesia Católica y de otros credos; representantes de Promoción y/o Bienestar Social, de Seguridad y todo promotor vinculado directamente a la defensa civil; representantes de organizaciones no públicas, campesinas, laborales, culturales y gremiales. Toda la población civil organizada debe estar representada.

Relación del INDECI con las organizaciones que participan en Defensa Civil

¿Cuál es la relación del INDECI con los Comités de Defensa Civil?

Es solamente de coordinación. Los Consejos Consultivos trabajan con el INDECI y éste, a través de los Comités de Defensa Civil Regional, va distribuyendo en ambos sentidos. La organización de los comités está jerarquizada, como militarizada.

¿Por qué?

Un desastre u obra que se quiera hacer, debe partir de un Comité Distrital, de allí, debe subir a un Provincial y después, a un Regional, porque el Presidente del gobierno regional maneja el presupuesto de la región. Algunas obras las pueden ejecutar el Comité Distrital; otras, el provincial y las más grandes, el regional. Por ello, debe haber una coordinación.

En cuanto a la atención de desastres se debe actuar de igual modo. Se tiene que mantener informado al Comité Distrital, porque si se rebasa su capacidad para atender el desastre, ¿a quién le va a pedir ayuda?, tiene que pedirle ayuda al Provincial que es su nivel inmediato, y si rebasa la capacidad del provincial, tendrá que pedirle al Regional para que lo siga apoyando en la atención del desastre.

El Centro de Operaciones de Emergencia - COE

El Centro de Operación de Emergencia es el área física implementada que emplea el Comité de Defensa Civil organizado en comisiones para planear, coordinar y dirigir las operaciones para la atención de la emergencia.

Cito este tema a propósito, porque hay muchas personas que confunden el Comité de Defensa Civil con el COE. Piensan que el COE es el Comité de Defensa Civil en etapa de emergencia y no es así.

El Comité de Defensa Civil es único, tanto en la prevención como en la atención de desastres; obviamente, tiene unas funciones en la etapa de prevención y otras en la etapa de emergencia. El COE es el centro de operaciones de emergencia, simplemente es el área física. Cada comité debe tener un centro de operaciones donde pueda desplegar toda la información; tenga un teléfono, un fax, una computadora con correo electrónico; en fin, todos los requerimientos físicos para desarrollar una buena operación del sistema, tanto en la prevención y, sobre todo, durante la atención de la emergencia.

El plan logístico para atención en emergencias

Existe también un plan logístico para la atención de emergencias. La obligación del sistema es proveer de techo, abrigo, alimento y agua. Para ello, el INDECI se ha organizado en dos almacenes centrales que tenemos en Lima, en almacenes regionales que hay en cada región y en almacenes adelantados en proceso de expansión. Actualmente, tenemos más de 120 almacenes adelantados, ubicados estratégicamente de acuerdo con la problemática de cada región. Por ejemplo, en Puno hay 15 almacenes adelantados, debido a que el tipo de desastres que se presenta allí, deslizamientos de tierras, bloquea poblaciones enteras y no se puede pasar con la ayuda para atender inmediatamente las emergencias.

¿Cómo funciona esto?

Funciona a través de un programa que nos ha dado la Organización Panamericana de la Salud. Mediante este, en el momento que es retirado cualquier apoyo de un almacén adelantado, automáticamente la computadora genera un requerimiento que es cubierto inmediatamente por el almacén regional para tener ese almacén adelantado en su capacidad normal. De igual manera, ese almacén regional genera al almacén central un requerimiento para que también sea cubierto inmediatamente por el almacén central. Es decir, cada vez que se produce un desastre hay un tren que sale de Lima para abastecer el almacén regional y de éste al adelantado. Obviamente, hay casos en que los desastres requieren de mucha mayor cantidad de elementos, entonces se

envía ayuda ya sea directamente del regional o de Lima, o de dos o tres almacenes adelantados cercanos, siempre de acuerdo con la magnitud del evento.

Oficinas de Defensa Civil

Conforme a ley, es obligatorio que en cada organismo del sector público (por ejemplo, CAEM) se ejerza la función de defensa civil. La jerarquía de la unidad orgánica que se constituye depende de la complejidad y magnitud del organismo al cual pertenecen. De modo general, el reglamento de la ley la denomina Oficina de Defensa Civil. Sin embargo, en algunas dependencias del Estado se les llama direcciones o jefaturas, pero el nombre que le asigna la ley es Oficina de Defensa Civil.

Funciones de las Oficinas de Defensa Civil

- a. Planear, dirigir y conducir las actividades de defensa civil en su organismo.
- b. Inventariar los recursos de su organismo aplicables a la defensa civil.
- c. Ejecutar planes de prevención, emergencia y rehabilitación cuando el caso lo requiera.
- d. Promover y/o ejecutar acciones de capacitación en defensa civil a todo nivel.

Las Brigadas Operativas

Son células básicas de defensa civil constituidas por la población organizada para actuar en caso de desastre. Sus miembros son voluntarios. Cubren las áreas especializadas de remoción de escombros, atención en primeros auxilios, extinción de incendios, control básico de epidemias, instalación de refugios y otra que defina el INDECI o determinen las circunstancias.

Los voluntarios no son expertos, rescatistas o paramédicos; son simplemente voluntarios que realizan acciones de apoyo. Por ejemplo, cuando viene un equipo de rescate de la policía o de los bomberos, necesitan gente que sepa ayudarlos a manipular cuerdas, hacer las maniobras que ellos realizan de rescate.

¿Cómo participan los sectores del estado en la defensa civil?

Los sectores, es decir, los ministerios, son los encargados de ejecutar las obras de prevención y por peligro de desastres; así como también, deben ejecutar obras y acciones en la etapa de reconstrucción, de acuerdo con el ámbito de su competencia.

Para efecto de lo dispuesto por la ley, se consideran obras de prevención las que cada sector realiza dentro del ámbito de su competencia, ante la presencia de un fenómeno natural repetitivo como El Niño. Su ejecución se realiza en períodos de normalidad y con financiamiento de sus respectivos presupuestos. Es decir, la ley está dando el marco para que cada sector, cada ministerio, asuma su responsabilidad ante un fenómeno natural repetitivo o potencialmente dañino.

Por último, Defensa Civil es tarea de todos.