INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL

DEFENSA CIVIL TAREA DE TODOS

DICIEMBRE 2006

Catalogación realizada por la Biblioteca del Instituto Nacional de Defensa Civil.

Perú. Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).

Defensa Civil tarea de todos / Perú. Instituto Nacional de Defensa Civil. Lima: INDECI. Dirección Nacional de Educación y Capacitación, 2006.

24 p.

DEFENSA CIVIL / MATERIALES DE ENSEÑANZA / EDUCACION EN DESASTRES / PERU

Descriptores DECS y VCD del CRID

Defensa civil tarea de todos.
Publicado por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).
Dirección Nacional de Educación y Capacitación.

© Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, 2006.

Calle Ricardo Angulo Ramirez 694, Urbanización Corpac, San Isidro, Perú.
Teléfono: (511)225-9898
Fax: (511)225-9898 anexo 5402
Correo electrónico: dinaec@indeci.gob.pe
Página Web: www.indeci.gob.pe

Equipo de Producción:

Responsable de la publicación : Carlos Barandiaran Chirinos
Revisión técnica del texto : Pedro Farroñay Díaz
Diseño y Diagramación : Paul Zamora Torres

Cualquier parte de este documento podrá reproducirse siempre y cuando se reconozca la fuente y la información no se utilice con fines de lucro. Agradeceremos cualquier comentario o sugerencia de los lectores. Para solicitar más copias de este documento, materiales de difusión o requerir más información, por favor solicitarla al INDECI. Dirección Nacional de Educación y Capacitación.

TABLA DE CONTENIDOS

1. Antecedentes 5
2. Fundamentos 5
3. Marco legal del SINADECI 8
4. El Estado y la prevención y atención de desastres 9
5. La Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres (CMPAD) 11
6. Organización y funcionamiento del SINADECI 12
7. El SINADECI y el INDECI 17
8. Los sectores y su participación en la Defensa Civil 21
9. La declaratoria de Estado de Emergencia por Desastres (Decretos Supremos N° 058 - 2001 - PCM y 069 - 2005 - PCM) 22
10. Procedimimentos para la declaratoria de Estado de Emergencia 23
11. Defensa Civil, Tarea de Todos 24

DEFENSA CIVIL TAREA DE TODOS

1.- ANTECEDENTES

Desde el origen de nuestros días y a través del tiempo, el ser humano se ha encontrado siempre en la necesidad ineludible y permanente de hacer frente a diversas dificultades, hechos, circunstancias y múltiples fenómenos recurrentes, tanto de orden natural, como generados o inducidos por su propia mano (antrópicos), que se producen en su entorno de vida y afectan directamente su integridad física, sus bienes y pertenencias.

Para protegerse de estos hechos y circunstancias (muchas veces impredecibles e inevitables), la naturaleza ha dotado al hombre de una respuesta natural - el Instinto de Conservación - que lo ha motivado desde los inicios de su evolución a actuar individualmente ante los fenómenos que le afectan. Posteriormente, con el devenir del tiempo y a la par del desarrollo de las sociedades, la demarcación de los territorios y el nacimiento de las Naciones empezó a trabajar colectiva y organizadamente.

En la actualidad, los diversos países han creado y procesado muchas formas organizadas de protección a la población, las mismas que han sufrido una evolución natural, generando grandes estrategias de defensa del territorio y de la población, hasta alcanzar el concepto de protección sistemática a través de la creación de un Sistema, como una forma de organización macro de mayor aceptación y práctica.

2.- FUNDAMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL - SINADECI

La Defensa Civil se define como un conjunto de medidas permanentes, destinadas a prevenir, reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes que pudieran causar o causen los desastres o calamidades.

La finalidad del Sistema Nacional de Defensa Civil - SINADECI es proteger la vida e integridad física de la persona humana, así como el patrimonio público y privado. La prevención en todas sus facetas es el medio a través del cual se logra esta finalidad.

La prevención de los desastres se realiza de manera planificada, partiendo de la Identificación de los peligros en determinada zona. La población, organizada en el Comité de Defensa Civil aplica estrategias ya previstas para hacerles frente, ya que no puede ser afrontada ni asumida por un grupo determinado de personas y menos puede ser responsabilidad exclusiva de una organización o entidad en particular, pues sería materialmente imposible pretender en tal condición, desarrollar acciones de reducción de riesgos y menos aún, hacer frente al mínimo evento natural o antrópico que se pudiere suscitar.

Los efectos de los fenómenos recurrentes, que se presentan en la extensión de nuestro territorio nacional, algunos de ellos en una forma más o menos cíclica, irrogan al patrimonio individual y nacional pérdidas económicas y materiales inmensas, e irreparables pérdidas de vidas humanas consideradas como fin supremo del Estado. En razón de ello, es vital e indispensable actuar de manera oportuna y eficaz, utilizando racionalmente el potencial, recursos e infraestructura existente, de allí que resulta fundamental para dicho cometido, en un enfoque de sistema, comprometer y articular la participación de todas las formas de organización interna del país, tanto del ámbito público como del no público, para optimizar el desarrollo de las acciones de Prevención y Atención de los Desastres.

El forjar y fortalecer una Cultura de Prevención y Atención de Desastres radica precisamente en optimizar las acciones preventivas ante los peligros a los cuales está expuesta una comunidad y será esta cultura la que nos permita minimizar los riesgos humanos y materiales.

De la aciaga experiencia vivida y recogida con ocasión del terremoto del año 1970, que azotó de manera implacable entre otros lugares, las ciudades de Yungay y Ranrahirca, se reflexionó con profundidad sobre la real necesidad de contar con una estructura básica que permita desarrollar acciones de prevención y atención de desastres, siendo el Sistema de Defensa Civil la plataforma organizada para proteger a la población. Se crea así el Sistema de Defensa Civil (SIDECI), a cargo de un Comité Nacional, en sustitución de las organizaciones incipientes de entonces como el Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER). Años después el SIDECI, se transformó en el actual Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI), bajo la conducción del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).

Por ello, el SINADECI promueve una acción planificada y conjunta para afirmar en la población una Cultura de Prevención, lo que implica una visión proactiva frente a la ocurrencia de un fenómeno natural o inducido por el hombre que pueda derivarse a una situación de desastre. Todos los actores que conforman el SINADECI deben destinar prioritariamente sus recursos a las actividades de prevención, de tal forma que en casos de emergencias o desastres se pueda responder de la mejor manera a los efectos y, en muchos casos evitar que éstas se produzcan.

La Estimación del Riesgo, es el conjunto de acciones y procedimientos que se realizan en un determinado centro poblado o área geográfica, para levantar información sobre la identificación de los peligros naturales y/o tecnológicos y el análisis de las condiciones de vulnerabilidad, con la finalidad de determinar o calcular el riesgo esperado (probabilidades de daños: pérdidas de vida e infraestructura).

En tal sentido, sólo se puede hablar de Estimación del Riesgo cuando se ha calculado el Riesgo (R), en función del peligro (P) o peligros identificados y

del análisis de vulnerabilidad (V) realizados en una determinada área geográfica; cuyos valores se expresan en forma probabilística, a través de la fórmula siguiente:

$$R = (P \times V)$$

El peligro, es la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno (natural o tecnológico) potencialmente dañino, de una magnitud dada, en una zona o localidad conocida, que puede afectar un área poblada, infraestructura física y/o el medio ambiente. El peligro, según su origen, puede ser de dos clases: por un lado, de carácter natural; y, por otro de carácter tecnológico o inducido por el hombre (antrópico)

La identificación del peligro en un determinado centro poblado o área geográfica y su posterior valorización de la probabilidad de ocurrencia, es una de las actividades básicas para la estimación del riesgo, que comprende: Identificar, ubicar y delimitar el área geográfica donde se presenta el peligro, determinar el centro o los centros poblados afectados, directa o indirectamente, por el peligro o la amenaza a presentarse, posibles efectos que puedan generar daños en la población e infraestructura actual y a futuro analizando las áreas de mayor vulnerabilidad.

La identificación del peligro constituye uno de los pasos más complejos y se debe considerar características físicas de la zona, tales como: precipitaciones, temperatura, velocidad y dirección del viento, características geológicas, geomorfológicas e hidrogeológicas, pendiente, localización de corrientes de aguas superficiales, subterráneas, características de suelos, obras públicas, etc. Se debe observar y recopilar información del entorno, con la ayuda de formatos o fichas adecuadas, que permita describir y caracterizar, con más detalles el peligro. Se debe estratificar o valorizar las magnitudes del peligro en base a niveles de apreciación y elaborar el mapa de peligros preliminares de la zona.

La vulnerabilidad, es la probabilidad de que un centro poblado, expuesto a un peligro natural o tecnológico y según el grado de fragilidad de sus elementos (infraestructura, vivienda, actividades productivas, grado de organización, sistemas de alerta y desarrollo político- institucional, entre otros) pueda sufrir daños humanos y materiales. Se expresa en términos de probabilidad, en porcentaje de 0 a 100.

Una vez identificado los peligros (P) a los que está expuesto el centro poblado o área geográfica y realizado el análisis de vulnerabilidad (V), se procede a una evaluación conjunta, para calcular el riesgo (R), es decir estimar la probabilidad de pérdidas y daños esperados (personas, bienes materiales, recursos económicos) ante la ocurrencia de un fenómeno de origen natural o tecnológico.

Para el cálculo del riesgo, se viene utilizando dos criterios o métodos: el

primero, analítico o matemático, y el segundo descriptivo. A continuación una breve descripción de ambos métodos.

- Criterio Analítico: Este criterio, llamado también matemático, se basa fundamentalmente en la aplicación o el uso de la ecuación siguiente:

$$R = P \times V$$

  Dicha ecuación es la referencia básica para la estimación del riesgo, donde cada una de las variables: Peligro (P), vulnerabilidad (V) y, consecuentemente, Riesgo (R), se expresan en términos de probabilidad.

- Criterio Descriptivo: Otro criterio o método utilizado, es el denominado de carácter descriptivo, donde el cálculo del riesgo es mediante el uso de la Matriz de Peligro y Vulnerabilidad, la misma que permite interrelacionar, por un lado, el valor estimado del peligro identificado y, por otro, el nivel de vulnerabilidad promedio determinado.

  En la intersección de ambos valores se podrá estimar el nivel de riesgo esperado.
  Los porcentajes propuestos en la matriz de la página siguiente, son datos de carácter referencial para la etapa de investigación y son utilizados sólo para fines de cuantificar el riesgo.

Peligro Muy Alto	Riesgo Alto	Riesgo Alto	Riesgo Muy Alto	Riesgo Muy Alto
Peligro Alto	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Muy Alto
Peligro Medio	Riesgo Bajo	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Alto
Peligro Bajo	Riesgo Bajo	Riesgo Bajo	Riesgo Medio	Riesgo Alto
	Vulnerabilidad Baja	**Vulnerabilidad Media**	**Vulnerabilidad Alta**	**Vulnerabilidad Muy Alta**

LEYENDA:
- Riesgo Bajo (< de 25%)
- Riesgo Medio (26% al 50%)
- Riesgo Alto (51% al 75%)
- Riesgo Muy Alto (76% al 100%)

3.- MARCO LEGAL DEL SINADECI

La legislación en vigencia que regula el funcionamiento del Sistema Nacional de Defensa Civil es la siguiente:

- Constitución Política del Perú, Art. 163º.
- Decreto Ley Nº 19338 que crea el Sistema Nacional de Defensa Civil y sus normas modificatorias y ampliatorias aprobadas por Decretos Legislativos Nos. 442, 735, 905 y Ley Nº 25414.
- Ley N° 27867, que aprueba la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, que aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 28478, que aprueba la Ley del Sistema de Seguridad y Defensa

Nacional.

- Ley N° 28551, que establece la obligación de elaborar y presentar Planes de contingencia.
- Decreto Supremo Nº 005-88-SGMD, que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Defensa Civil y sus normas modificatorias y ampliatorias aprobadas por Decretos Supremos Nos. 058-2001-PCM y 069-2005-PCM.
- Decreto Supremo N° 013-2000-PCM, que aprueba el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil y sus normas modificatorias y ampliatorias aprobadas por Decretos Supremos Nos. 100-2003-PCM y 074-2005-PCM.
- Decreto Supremo N° 059-2001-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del INDECI.
- Decreto Supremo N° 081-2002-PCM del 17 - 08 - 2002, Creación de la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres.
- Decreto Supremo N° 001-A-2004-SGMD del 10 - 03 - 2004, Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.
- Decreto Supremo N° 075-2005-PCM, que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA.

4.- EL ESTADO Y LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

Este Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres constituye una de las herramientas fundamentales en apoyo de la Política Nacional de Desarrollo, por cuanto contiene las directivas, objetivos, estrategias y acciones que orientan las actividades intersectoriales e interinstitucionales en materia de prevención, en concordancia con la problemática nacional de desastres y de las prioridades que derivan de ella para la reducción de los impactos socioeconómicos que afectan el desarrollo sostenible del país.

El Fin Supremo de la Sociedad y del Estado es lograr el Bien Común para todos los habitantes del Perú. El logro de este Bien Común esta soportado sobre la base de dos pilares fundamentales que son el Bienestar General y la Seguridad Integral.

El Bienestar General se logra en base al Desarrollo Nacional ejecutado por el Sector Público y el Sector Privado. El Sector Público está conformado por el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales y los Poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) encargados de la conducción del país mediante la administración de todos los recursos existentes. El Sector Privado está compuesto principalmente por el sector productivo o sea la masa que crea riqueza a través de los diferentes tipos de ocupaciones laborales (industria, comercio, agricultura, educación, salud, construcción, etc.).

La Seguridad Integral es garantizada por el Estado a través de la Defensa Nacional en dos frentes: interno y externo manteniendo el orden interno y la seguridad de la población, protegiéndolos de los diferentes conflictos internos que se presenten y asegurando la independencia nacional, protegiendo la integridad del territorio y defendiendo la soberanía de la nación.

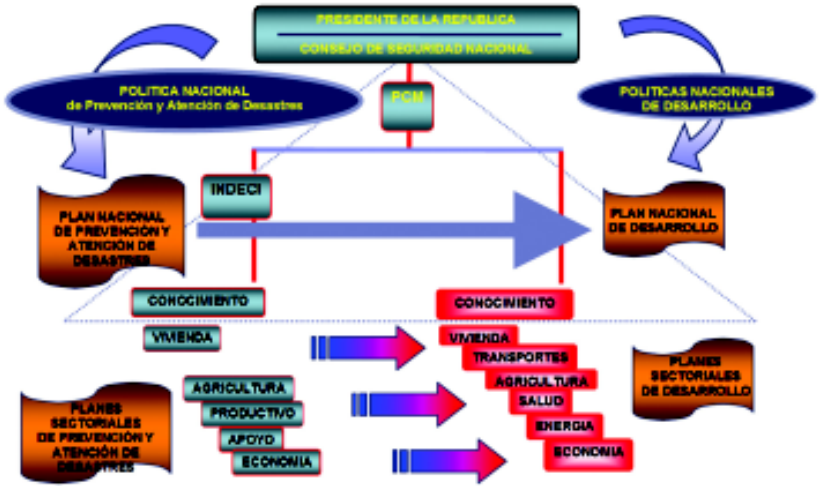
En el marco del Desarrollo y Defensa Nacional, el Sistema Nacional de Defensa Civil contribuye al logro de los objetivos de Desarrollo y Seguridad y Defensa Nacional mediante las acciones de prevención y atención de desastres, ejecutadas conforme a los propios objetivos y estrategias definidos en el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

El Instituto Nacional de Defensa Civil con el apoyo de todas las instituciones del sector público ha elaborado el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, que establece las líneas maestras que servirán de base para desarrollar el planeamiento estratégico sectorial, ya que en el se sustentarán los planes regionales y locales.

El Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres y sus planes derivados (Planes Sectoriales, Regionales y Locales de Prevención y Atención de Desastres) nutren la planificación del Desarrollo en todos sus niveles.

La acción organizada del Estado para la protección y tutela de las personas y el patrimonio se expresa a través de diversas formas, siendo una de ellas la prevención y atención de desastres que se traduce a través del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI); de allí la importancia de consolidar la acción del Estado en su rol tutelar ante la población. La experiencia acumulada por el SINADECI - desde su creación el año 1972, evidenció un vacío en su estructura que implicaba la necesidad impostergable de articular el propio SINADECI con el más alto nivel de decisión política, toda vez que la naturaleza y efectos de las acciones inherentes a la Defensa Civil demandan decisiones que trascienden su competencia y deben ser adoptadas

ineludiblemente a nivel del Ejecutivo, salvaguardándose así a través de acciones programadas y oportunas la debida protección a la población y al patrimonio .



5.- LA COMISION MULTISECTORIAL DE PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES (CMPAD)

En el contexto descrito, advertida la necesidad de decisiones del más alto nivel de decisión política en el esquema estratégico del SINADECI y frente a la existencia de fenómenos recurrentes de magnitud que irrogan ingentes recursos al Estado ante la ausencia de un programa de inversiones en el ámbito de la prevención, y en la necesidad de contar con una instancia que oriente, priorice y disponga el uso adecuado de los escasos recursos disponibles, surge la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres (CMPAD), para garantizar las decisiones de carácter ejecutivo y político, estableciendo la articulación necesaria con el SINADECI para un desarrollo integral de las estrategias y lineamientos que demandan los desastres, impulsando el óptimo y oportuno ejercicio de la labor operativa, así como priorizando los recursos disponibles para las actividades que deben ser ejecutadas en la prevención y rehabilitación.

La Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres (CMPAD), fue creada por Decreto Supremo Nº 081-2002-PCM de fecha 16 Agosto 2002.

La CMPAD constituye la instancia de Coordinación Multisectorial del más alto nivel del Gobierno encargada de coordinar, evaluar, priorizar y supervisar; las medidas de prevención de daños, atención y rehabilitación en las zonas

del país que se encuentren en peligro inminente o afectadas por desastres de gran magnitud; también puede asignar recursos para otros casos que se consideren necesarios.

La CMPAD administra los programas de obras de prevención y rehabilitación que se generan como resultado de los proyectos presentados por los Gobiernos Regionales y los Sectores, así como para las actividades y proyectos de inversión para la atención y rehabilitación ante un desastre o emergencia.

Las funciones de la CMPAD son:

a) Definir los lineamientos y coordinar las acciones necesarias para enfrentar los efectos de posibles desastres de gran magnitud, considerando las etapas de prevención - cuando se trate de peligro inminente -, atención y rehabilitación.
b) Impartir las directivas para la elaboración de los Planes de Contingencia que correspondan, considerando las fases antes mencionadas.
c) Priorizar las medidas consideradas en los Planes de Contingencia y definir los mecanismos y recursos necesarios para su ejecución.
d) Evaluar la ejecución de los Planes de Contingencia.

La Comisión está conformada por:

- El Presidente del Consejo de Ministros, quién la preside.
- El Ministro de Economía y Finanzas.
- El Ministro de Agricultura.
- El Ministro de Producción.
- El Ministro de Transportes y Comunicaciones.
- El Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- El Ministro de Educación.
- El Ministro de Salud.
- La Ministra de la Mujer y Desarrollo Social.
- El Ministro de Defensa.
- El Ministro del Interior.
- El Ministro de Relaciones Exteriores.
- El Ministro de Energía y Minas.
- El Instituto Nacional de Defensa Civil, actúa como Secretaría Técnica.

6.- ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SINADECI

Para el eficaz desarrollo de la labor normativa y ejecutiva del Sistema y el ejercicio de una acción ordenada, racional y oportuna, el sistema cuenta con una estructura organizativa y operativa; los componentes se encuentran organizados estratégicamente para asumir sus respectivas

responsabilidades. Así existen por disposición de las normas que rigen el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI), niveles de organización y jerarquía estructurados para su funcionamiento regular y óptimo durante época de normalidad y también para su operatividad en casos de emergencia.

6.1.Estructura del SINADECI

- El Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI y sus Direcciones Regionales de Defensa Civil, en su calidad de organismo central, rector y conductor del Sistema Nacional de Defensa Civil.
- Los Sistemas Regionales de Defensa Civil - SIREDECI constituidos cada uno por:
  - El Gobierno Regional
  - El Comité Regional, los Comités Provinciales y Distritales de Defensa Civil.
  - La Oficina Regional de Defensa Civil.
  - Las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Locales.
- Las Oficinas de Defensa Civil Sectoriales, de las Empresas del Estado e Institucionales.

6.2.El INDECI

El Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI es el organismo central, rector y conductor del Sistema Nacional de Defensa Civil. Está encargado de la organización de la población, coordinación, planeamiento y control de las actividades de Defensa Civil.

El INDECI tiene como misión planear, organizar, coordinar y dirigir el Sistema Nacional de Defensa Civil - SINADECI, 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.

6.3.Los Sistemas Regionales de Defensa Civil

Los Gobiernos Regionales, en concordancia con el Artículo 61º de la Ley Nº 27867 - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, tienen competencia para formular y dirigir la política en materia de Defensa Civil mediante Ordenanza Regional, debiendo para el efecto, adecuarse al ordenamiento jurídico nacional.

El Sistema Regional de Defensa Civil - SIREDECI, es parte integrante del Sistema Nacional de Defensa Civil - SINADECI, está a cargo del Gobierno Regional de la respectiva jurisdicción.

Corresponde al Gobierno Regional formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas regionales en materia de Defensa Civil, en concordancia con la política general del Gobierno y los planes sectoriales.

En el Sistema Regional de Defensa Civil - SIREDECI, participan activamente el Gobierno Regional, el Comité Regional de Defensa Civil, los Comités de Defensa Civil Provinciales y Distritales y las Oficinas de Defensa Civil de estos tres niveles. De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades también se considerarán a los Centros Poblados que hayan sido reconocidos por Ordenanza de la Municipalidad Provincial, cuenten con autoridad municipal y se les haya asignado funciones de Defensa Civil.

El Presidente del Gobierno Regional constituye la máxima autoridad del SIREDECI y preside el Comité Regional de Defensa Civil. Sólo podrá ser reemplazado por el Vicepresidente del Gobierno Regional en casos de imposibilidad de asistencia, salvo ocurrencia de emergencias.

Al Sistema Regional de Defensa Civil le compete organizar y ejecutar acciones de prevención de desastres y brindar ayuda directa e inmediata a los damnificados y la rehabilitación de las poblaciones afectadas. Así mismo debe promover y facilitar la formación y equipamiento de Compañías de Bomberos Voluntarios en la región.

6.4.El Comité de Defensa Civil (CDC)

Es el conjunto de personas representativas de una comunidad, 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 de manera preventiva o ante la ocurrencia de los fenómenos naturales o antrópicos que producen desastres o calamidades. Son organismos integradores de la función ejecutiva del SINADECI. Los Comités de Defensa Civil se organizan internamente en Comisiones y se clasifican en Comités de Defensa Civil Regionales (Departamental), Provinciales y Distritales. También pueden constituirse Comités en los Caseríos o Anexos, donde exista Agente Municipal y en los Centros Poblados Menores.

Los Comités de Defensa Civil están jerarquizados, esto quiere decir que el Comité Regional de Defensa Civil debe supervisar a los Comités Provinciales de Defensa Civil de su jurisdicción, sin que esta acción releve la responsabilidad a los mismos, actuando a su vez como articulador para la ejecución de las tareas de Defensa Civil. De la misma manera actuará el Comité Provincial de Defensa Civil con respecto a sus Comités Distritales de Defensa Civil, y estos a su vez con los Comités de

los Centros Poblados Menores, de tal manera que sea conocido el accionar de Defensa Civil por los Comités de los escalones superiores.

6.5.Funciones de los Comités de Defensa Civil

Las funciones que se describen a continuación deben ser ejecutadas en función al nivel de cada Comité, ya sea Regional, Provincial, Distrital o Centro Poblado Menor.

- Ejecutar el planeamiento, conducción y control de las actividades de Defensa Civil de acuerdo a normas y directivas emitidas por el INDECI en la prevención, preparación, respuesta y rehabilitación.
- Formular/actualizar los planes derivados del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, así como los Planes de Contingencia correspondientes.
- Ejecutar la estimación del riesgo y la reducción de riesgo dentro de su ámbito.
- Ejecutar las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil.
- Coordinar y supervisar acciones y obras de prevención involucrando a todas las entidades ejecutoras de su ámbito.
- Coordinar obras de prevención previa evaluación del riesgo del entorno donde se edificará y priorizando a través del presupuesto participativo, involucrando a todas las entidades ejecutoras de su ámbito.
- Elaborar y mantener actualizado el inventario del potencial humano y recursos materiales para la atención de emergencias y la movilización de los mismos.
- Ejecutar la capacitación de autoridades y población en acciones de Defensa Civil.
- Proponer y/o canalizar la solicitud de Declaratoria de Estado de Emergencia por desastre, si la estimación del riesgo o la evaluación de los daños lo ameritan.
- Organizar e implementar el Centro de Operaciones de Emergencia (COE) que facilite la toma de decisiones para la Gestión de los Desastres.
- Atender la emergencia proporcionando apoyo inmediato a la población afectada por desastres con la asistencia de techo, abrigo y alimentos, así como rehabilitar los servicios básicos.
- Centralizar la recepción y custodia de ayuda material y ejecutar el Plan de Distribución de ayuda en beneficio de los damnificados en caso de desastre.
- Organizar, capacitar y administrar las Brigadas de Defensa Civil.
- Mantener informados a los Medios de Comunicación sobre las acciones de Defensa Civil.

6.6.Organización de los Comités de Defensa Civil

El Comité de Defensa Civil es la célula básica operativa del SINADECI, desde la cual se genera y propaga todo el accionar de la Defensa Civil a nivel nacional. Tiene carácter permanente, por lo tanto, su funcionamiento es continuo con reuniones periódicas, distinguiéndose dos etapas, en la Prevención y en la Atención de Desastres.

La organización al interior de los Comités de Defensa Civil prevé las siguientes comisiones permanentes:

- Comisión de Planificación
- Comisión de Ciencia y Tecnología
- Comisión Coordinadora de Acciones y Obras
- Comisión de Operaciones, Educación y Capacitación
- Comisión de Logística
- Comisión de Salud
- Comisión de Ley, Orden e Inspecciones Técnicas
- Comisión de Comunicaciones

6.7.Las Oficinas de Defensa Civil

Conforme a ley, es obligatorio que en cada sector de la administración pública, instituciones y empresas del Estado, los Gobiernos Regionales y Locales se ejerza la función de Defensa Civil. La jerarquía de la unidad orgánica que se constituya, depende de la complejidad, cobertura y magnitud del organismo. De modo general se las denomina Oficinas de Defensa Civil, las cuales están a cargo de un funcionario, quién además de sus responsabilidades al frente de esta oficina, actúa como Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil. Deberá ser especialista en Defensa Civil, para lo cual deberá haber seguido cursos de Defensa Civil dictados por el INDECI o por algún instituto de enseñanza superior, lo que dependerá del titular del organismo.

Según el Art. 10 de la Ley del SINADECI, las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, así como las Oficinas de Defensa Civil Sectoriales, Institucionales y de las Empresas del Estado son integradoras de la función ejecutiva del Sistema Nacional de Defensa Civil y tienen las funciones establecidas en el Reglamento de dicha ley. Las Oficinas de Defensa Civil están a cargo de un Jefe de Oficina.

6.8.El Centro de Operaciones de Emergencia (COE)

Es el área física implementada, que emplea el Comité de Defensa Civil para coordinar, dirigir y supervisar las operaciones para la atención de la

emergencia, exhibir la información clara de las acciones, de las evaluaciones de daños y de las necesidades determinadas por el Comité de Defensa Civil. El COE debe estar permanentemente activado para monitorear zonas de riesgo y actuar oportunamente en la atención de las emergencias. Incrementará su actividad y necesidad de recursos humanos en la medida que las emergencias se presenten y lo demanden.

En el COE se presentan los siguientes niveles:

- NACIONAL, Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), está a cargo del Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, monitorea y consolida, integra y exhibe la información sobre riesgos y emergencias que se producen en el territorio nacional.
- REGIONAL (Departamental), Centro de Operaciones de Emergencia Regional (COER), está a cargo del Presidente del Gobierno Regional en su condición de Presidente del Comité Regional de Defensa Civil y consolida, integra y exhibe la información sobre riesgos y emergencias que se producen en su ámbito regional y reporta al COEN.
- PROVINCIAL, Centro de Operaciones de Emergencia Provincial (COEP), está a cargo del Alcalde Provincial en su condición de Presidente del Comité Provincial de Defensa Civil y consolida, integra y exhibe la información sobre riesgos y emergencias que se producen en el ámbito provincial y reporta al COER.
- DISTRITAL, Centro de Operaciones de Emergencia Distrital (COED), está a cargo del Alcalde Distrital en su condición de Presidente del Comité Distrital de Defensa Civil y consolida, integra y exhibe la información sobre riesgos y emergencias que se producen en el ámbito distrital y reporta al COEP.

7.- El SINADECI Y EL INDECI

Para conocer el Sistema, es necesario efectuar un distingo elemental, que consiste en diferenciar al SINADECI del INDECI. El SINADECI, es el mismo sistema definido anteriormente como la suma de actividades realizadas por diversos componentes, que interactúan organizadamente para lograr un objetivo común. Así los componentes vienen a ser todos los organismos, públicos y no públicos, quienes deben actuar organizada y estratégicamente para lograr el objetivo común, que es la adecuada labor de prevención y atención de desastres y emergencias, pues de no actuar de este modo, es decir organizadamente, cada ente actuaría independientemente, provocándose el caos, situación contraria a lo que persigue el Sistema, impidiéndose el cumplimiento del objetivo común.

El INDECI, es a su vez el organismo integrante del Sistema, rector, coordinador y normativo del mismo; creado con una misión y una función muy particular,

que es justamente actuar como vértice del Sistema, promoviendo la organización de la población, normando las actividades, regulando el funcionamiento y velando por el cumplimiento de los objetivos y metas trazados, por lo cual la Ley le asigna el rol de organismo rector y conductor del SINADECI. Entonces resulta importante advertir un segundo elemento básico para conocer y entender el funcionamiento del Sistema, el cual radica en diferenciar el rol de conducción y el rol de ejecución que se desarrolla dentro del mismo, el INDECI.

La conducción del SINADECI, implica el cumplimiento de una labor rectora, normativa, regulatoria y supervisora; la cual corresponde por mandato de la Ley al INDECI. En tal sentido, el INDECI constituye el organismo guía del Sistema, la entidad motora, a la que compete proponer el diseño de la política, planes y estrategias nacionales en materia de Defensa Civil. Así, el INDECI regula el funcionamiento del Sistema, emite pronunciamientos, normas, dictamina técnicamente, asesora y monitorea a los componentes del mismo. Esto es, en líneas generales, la misión inherente a la conducción del SINADECI.

La labor de conducción descrita es distinta de la labor ejecutiva. Esta última, es la que corresponde asumir a todos y cada uno de los órganos ejecutivos del Sistema, es decir, a todos los Comités y Oficinas de Defensa Civil que involucran a entidades públicas y no públicas que existen dentro del territorio nacional. La labor ejecutiva es en esencia la acción, el ejercicio de las actividades, las operaciones propiamente dichas, que corresponden ser ejecutadas por estas entidades en el país.

Para la ejecución de las actividades es necesario realizar una buena Gestión de los Desastres, la cual se puede definir como el conjunto de conocimientos, medidas, acciones y procedimientos que juntamente con el uso racional de recursos humanos y materiales, se orientan al planeamiento y organización de actividades relacionadas con la identificación del peligro, el análisis de la vulnerabilidad de los entes expuestos al peligro y el cálculo del riesgo. Igualmente, se orientan al planeamiento, organización, dirección y control de las actividades de prevención específica (ingeniería, legislación), la preparación y educación de la población, la respuesta ante una emergencia y la reconstrucción.

Cuando se produce un fenómeno o cualquier evento catastrófico, son los órganos ejecutivos del SINADECI a los que compete actuar. Estos tienen la responsabilidad por Ley, de ejecutar todas las acciones necesarias en el marco de las normas dispuestas por el organismo rector. El INDECI orienta las acciones, las supervisa y brinda el apoyo técnico necesario; pero no es el que asume directa o absolutamente las actividades de prevención o acciones para afrontar la situación, sino que son los Comités de Defensa Civil entidades organizadas, los que deben asumir y actuar directamente

llevando a cabo las medidas que cada caso en particular demande.

7.1 La Planificación y la Integración de la Función Ejecutiva del Sistema

Las distintas funciones que le corresponde ejecutar a cada componente del SINADECI, no pueden llevarse a cabo de manera aislada o unilateral, sin un sentido estratégico. Cada acción debe poseer una medida consecuente, racional y planificada; enmarcada en una política coherente con lineamientos impartidos por un nivel de conducción. Sólo de este modo una estrategia funciona óptimamente.

Con el fin de poder llevar a cabo una buena Gestión de los Desastres, es necesario desarrollar el planeamiento adecuado y completo, que permita cubrir todos los aspectos que pueden presentarse para la prevención y atención de una emergencia.

El Planeamiento como proceso técnico permanente y continuo aplicado a la Defensa Civil, se realiza en base a la estimación de los riesgos existentes en las respectivas áreas de competencia (Nacional, Sectorial, Regional, Institucional y Local), con la finalidad de determinar las medidas a aplicar y los recursos a utilizar para evitar, reducir o eliminar los efectos de los desastres de origen natural y/o inducidos por el hombre, incorporando todos los aspectos que pueden presentarse para la prevención y atención de una emergencia y adecuada Gestión de los Desastres.

Este proceso que contempla dos niveles (estratégico y operativo) debe servir para desarrollar los Planes que orienten a la comunidad sobre los peligros a los cuales está expuesta y la conducta que deben adoptar para estar prevenida y preparada para actuar adecuadamente ante una amenaza o emergencia de cualquier origen, permitiendo ejecutar acciones y obras que reduzcan su vulnerabilidad y apoyen el proceso de desarrollo sostenible.

El Plan como documento formal debe establecer el escenario y objetivos específicos que deriven en la asignación de tareas, responsabilidades y recursos necesarios para salvaguardar la vida y el patrimonio, frente a los desastres de cualquier índole, debiendo contener las decisiones explícitas y coherentes que involucren a las instituciones y personal responsable, definiendo la coordinada utilización de los recursos con el propósito de cumplir los objetivos encomendados.

Los planes requeridos en materia de Defensa Civil son:

a) Plan de Prevención y Atención de Desastres: Es el Plan de Nivel Estratégico que en consideración a la Política de Prevención y Atención

de Desastres define los objetivos, estrategias y programas que orientan las actividades institucionales y/o interinstitucionales para la prevención, reducción de riesgos, los preparativos para la atención de emergencias y la rehabilitación en casos de desastres, permitiendo reducir los daños, víctimas y pérdidas que podrían ocurrir a consecuencia de un fenómeno natural o generado por el hombre potencialmente dañino. Se emite a nivel Nacional, Sectorial, Regional, Provincial y Distrital.

b) Plan de Operaciones de Emergencia: Es un Plan de Nivel Operativo que organiza la preparación y la respuesta a la emergencia, considerando los riesgos del área bajo su responsabilidad y los medios disponibles en el momento. Este plan es evaluado periódicamente mediante simulaciones y simulacros. Se emite a nivel Nacional, Sectorial, Regional, Provincial y Distrital.

c) Plan de Contingencia: son los procedimientos específicos preestablecidos de coordinación, alerta, movilización y respuesta ante la ocurrencia o inminencia de un evento particular para el cual se tienen escenarios definidos. Por lo señalado, tiene carácter opcional cuando se presuman las condiciones indicadas. Se emite a nivel Nacional, Sectorial, Regional, Provincial y Distrital.

Para efectos de la documentación requerida en el marco de las Inspecciones Técnicas de Seguridad de Defensa Civil, también podrá emitirse a nivel de recintos e instalaciones, Planes de Contingencia orientados a reducir el riesgo e incrementar la seguridad en éstas. Las instituciones obligadas deben remitir un resumen ejecutivo de su plan de contingencia a la Municipalidad Provincial en cuyo ámbito realizan sus actividades, la misma que publica dicho Plan en un lugar visible de su sede institucional, a fin de que éste pueda ser conocido por la población.

Para tal cometido, el INDECI ejerce la conducción del Sistema, correspondiendo a todos los sectores de la Administración Pública, a través de los Comités de Defensa Civil en todos sus niveles de organización (artículo 7º del D.S. Nº 005-88-SGMD) y en su caso a las Oficinas de Defensa Civil, integrar la función ejecutiva del Sistema. Es decir, efectuar una articulación conceptual y operativa, a fin de materializar y hacer efectivas a través de sus acciones y funciones, las normas y disposiciones establecidas para un oportuno y adecuado funcionamiento de las estrategias, planes de acción y/o contingencia, propulsando el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos. De allí que, dada la naturaleza de la misión que corresponde a los Comités de Defensa Civil, se convierten éstos en las células básicas del Sistema.

Esta organización debe permitir al Comité de Defensa Civil, a través de sus Comisiones, cumplir con la totalidad de sus funciones y

responsabilidades para el tratamiento de áreas específicas. Igualmente, debe permitir de una manera adecuada y ordenada, reunir y remitir la información del ámbito de su jurisdicción, de la cual el INDECI extrae y consolida a nivel nacional, los aspectos más importantes que deben ser puestos en conocimiento de las instancias correspondientes, para el apoyo y coordinación necesarios de surgir o evidenciarse la necesidad de trabajos, obras u otras acciones; que por su naturaleza o envergadura requieran de decisiones de niveles superiores.

La estructura del SINADECI obliga a los Comités Regionales de Defensa Civil a supervisar el accionar de los Comités Provinciales de Defensa Civil y éstos a su vez, a los Comités Distritales de Defensa Civil, con un propósito de supervisión de la gestión y de apoyo que con sus mayores recursos humanos y materiales debe brindar un Comité Regional de Defensa Civil a los respectivos Comités Provinciales y Distritales de Defensa Civil.

Los Miembros de los Comités de Defensa Civil deben ser conscientes de los peligros locales a los que se enfrentan, ya que es la única manera de calcular el riesgo que éstos representan sobre la vida de la población, su patrimonio y su entorno; conforme se evalúe y determinen las actividades que hay que ejecutar para disminuir los efectos que produzcan estos peligros (vulnerabilidad), entonces estaremos mitigando los efectos de estos peligros inevitables de la naturaleza y otros. Pero estos peligros, no necesariamente son de carácter local (distritales o provinciales) sino que abarcan numerosos distritos o numerosas provincias. En consecuencia, las actividades que se ejecuten para prevenir y mitigar los efectos de éstos deben ser coordinadas, ejecutadas y priorizadas; en el nivel que les corresponde, tanto por los Comités Distritales de Defensa Civil, como por los Provinciales y Regionales.

8.- LOS SECTORES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA DEFENSA CIVIL

Los sectores del Estado cumplen un importante rol en el SINADECI, en cuanto les compete participar de manera directa y oportuna en las acciones de Defensa Civil. Así el artículo Nº 8 del Decreto Ley 19338, Ley del Sistema establece de modo expreso: "Los Sectores participan en las acciones de Defensa Civil ejecutando obras de prevención, obras por peligro de Desastre inminente, acciones y obras de emergencia y rehabilitación, así como ejecutando obras y acciones en la etapa de reconstrucción, de acuerdo al ámbito de su competencia".

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se consideran obras de prevención a las obras que cada sector realiza dentro del ámbito de su competencia, ante la presencia de un fenómeno natural repetitivo o potencialmente dañino. Su ejecución se realiza en períodos de normalidad y con financiamiento de sus respectivos presupuestos."

Es necesario tomar conciencia de la importancia que reviste en el contexto de la política de prevención que forma parte integrante del Sistema, la ejecución de las obras preventivas, pues la ejecución oportuna y cabal de éstas no sólo disminuye los efectos que suelen causar los fenómenos repetitivos, sino que implica un ahorro sustantivo de recursos económicos para el erario público, toda vez que la ejecución de una obra de prevención ejecutada en la forma descrita, permite afrontar los eventos recurrentes en mejor disposición de defensa y con menores costos económicos.

Las actividades preventivas no sólo implican obras, construcciones o edificaciones, sino en muchos casos acciones simples de mantenimiento, que al no ser ejecutadas en su momento, entre otras razones por falta de priorización y previsión presupuestal, o indiferencia de las autoridades responsables, generan a la postre un mayor gasto al Estado, al tener que ejecutarse obras nuevas de emergencia o reconstrucción justamente por no haberse llevado a cabo un buen mantenimiento o una acción preventiva.

Estas obras se ejecutan en la prevención y en la emergencia, dentro de los límites y competencias que a cada Sector corresponde, así por ejemplo, si el fenómeno producido afecta terrenos, sembríos o hectáreas de cultivo, la tarea corresponderá al Sector Agricultura, si el evento acontecido afecta o daña la infraestructura de vías de transporte, puentes, etc.; será competencia del Sector Transportes y Comunicaciones las tareas y ejecución de obras que resulten necesarias.

Es muy importante asimismo advertir, que únicamente en situaciones extraordinarias, frente a hechos de peligro inminente que pongan en riesgo la vida humana y ante la imposibilidad materialmente declarada del Sector responsable, el INDECI como Secretaría Técnica de la CMPAD, evalúa, juntamente con la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMSP) del MEF, pedidos de ejecución de proyectos, los mismos que son puestos a consideración de la CMPAD para su aprobación y posterior elegibilidad, siendo importante resaltar la responsabilidad absoluta y primigenia de los Sectores en la ejecución de todo tipo de obras, preventivas, de emergencia y de reconstrucción, se deriven éstas de situaciones que afecten la vida humana o afecten el patrimonio e infraestructura de los pueblos.

9.- LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA POR DESASTRES (DECRETOS SUPREMOS Nº 058 - 2001 - PCM Y 069 - 2005 - PCM)

El Estado de Emergencia, es en su naturaleza y esencia una declaratoria excepcional, de carácter extraordinario, que se adopta frente a hechos que perturban la paz y el orden interno, situaciones catastróficas que afecten la vida de la Nación y así está reconocido de modo expreso por el artículo 137º de la Constitución Política de nuestra Nación.

Esa es la connotación exacta en la que debe enfocarse y gestionarse toda solicitud de Declaratoria de Estado de Emergencia, cuya oficialización por mandato de la propia norma constitucional es competencia exclusiva del Presidente de la República, con el acuerdo del Consejo de Ministros.

Es importante evidenciar y advertir que toda Declaratoria de Estado de Emergencia presupone como condición indispensable, la existencia de una situación o hecho que determinan una circunstancia de gravedad tal, que resulta de necesidad imperiosa la adopción de medidas inmediatas por parte del Estado. Por ello, las solicitudes y gestiones para la Declaratoria de Estados de Emergencia, deben siempre generarse en la justa dimensión de los hechos, con la oportunidad debida y dentro de los parámetros de los procedimientos establecidos por la normatividad correspondiente.

10.-PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA

Para la Declaratoria de Estado de Emergencia por Desastre, los Comités de Defensa Civil de los Gobiernos Locales deberán canalizar su solicitud a través del Comité Regional de Defensa Civil respectivo, cuya presidencia está a cargo del Presidente del Gobierno Regional correspondiente, el cual, previa consolidación de las opiniones de las Direcciones Regionales Sectoriales correspondientes, evaluará y declarará la viabilidad de la solicitud cuando los requerimientos para la ejecución de acciones de prevención ante peligro inminente, atención de la emergencia y/o rehabilitación sobrepasen la capacidad del Gobierno Regional y emitirá la correspondiente opinión favorable, sustentada en el respectivo Informe de Evaluación de Riesgos o de Evaluación de Daños, elevándola al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) para su evaluación y trámite, previa consolidación de la opinión de los Sectores comprometidos.

El INDECI emitirá opinión favorable para declarar Estado de Emergencia, cuando los Sectores comprometidos en la emergencia hayan determinado que los recursos internos del Gobierno Nacional resultan insuficientes para la ejecución de las acciones ante peligro inminente, atención de emergencia y rehabilitación, frente a la inminencia u ocurrencia de desastres, demandándose por ello la participación de la cooperación internacional.

De ser procedente la solicitud, el INDECI deberá remitir a la Presidencia del Consejo de Ministros, el proyecto de Decreto Supremo que consigne el plazo, ámbito geográfico o circunscripción territorial comprendida en la declaratoria del Estado de Emergencia, precisando las acciones orientadas a superar en forma inmediata, la amenaza o daños ocasionados por los fenómenos naturales o producidos por el hombre, las que no excederán de sesenta (60) días. Asimismo, deberá anexar el informe técnico emitido por los Sectores comprometidos donde se recomiende las acciones para afrontar el Estado de Emergencia.

La declaratoria del Estado de Emergencia también podrá ser requerida por los titulares de los Ministerios comprometidos por la emergencia, los que canalizarán su solicitud a través del INDECI.

Excepcionalmente la Presidencia del Consejo de Ministros presentará de oficio al Consejo de Ministros la declaratoria del Estado de Emergencia del área o áreas afectadas por desastres de magnitud, señalando las medidas y/o acciones inmediatas que conciernan, pudiendo proponer, en los casos que fuera necesario, las garantías constitucionales que requerirán ser suspendidas, previa opinión del Ministerio de Defensa y/o del Interior, según corresponda.

Las entidades encargadas de las acciones para afrontar la emergencia y/o acciones de rehabilitación, podrán solicitar prórroga del Estado de Emergencia, la que no deberá exceder de sesenta (60) días, así como las medidas de carácter presupuestal necesarias, adjuntando los informes técnicos de cada entidad que fundamenten dicha solicitud.

Corresponde a la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres creada por el Decreto Supremo Nº 081-2002-PCM, la coordinación para el uso adecuado de los recursos necesarios, públicos y privados, a fin de contar en forma oportuna y adecuada con los medios que dicha Comisión considere indispensables para proporcionar ayuda en la recuperación de las personas y los bienes afectados.

11.- DEFENSA CIVIL, TAREA DE TODOS

La participación decidida de todos los ciudadanos y las organizaciones de carácter público y privado, así como la participación activa y permanente de las autoridades políticas en general y de quienes presiden los Comités de Defensa Civil, son vitales para un eficaz funcionamiento del Sistema Nacional de Defensa Civil, situación que evidencia que el Sistema se nutre de una suma de esfuerzos, que por su magnitud participativa en la ejecución de las actividades en materia de Defensa Civil, constituye un "Compromiso Nacional", sustentado en la Ley e inherente a todos los peruanos, por lo cual este documento sintetiza la filosofía que encierra el Sistema, pues decir que todos somos Defensa Civil, es reparar, entender y asumir que "Defensa Civil, es Tarea de Todos".