

Proyecto de Ley N° 3109/2022-CR

SUMILLA : PROYECTO DE LEY QUE CREA LA BRIGADA COMUNITARIA DE RESPUESTA ANTE DESASTRES Y MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES



Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del **Grupo Parlamentario PERU LIBRE**, a iniciativa del Congresista **ABEL AUGUSTO REYES CAM**, en uso de las facultades de iniciativa legislativa previsto en los artículos 102° numeral 1), y 107° de la Constitución Política del Perú, y en los artículos 22° inciso c), 67, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración el siguiente:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE CREA LA BRIGADA COMUNITARIA DE RESPUESTA ANTE DESASTRES Y MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto desarrollar un mecanismo legal para la creación de una Brigada Comunitaria de Respuesta ante Desastres que dependa funcionalmente de la autoridad en los niveles de gobierno local y orgánicamente de la Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres del Gobierno Regional y las Municipalidades Provinciales y Distritales.

Artículo 2. De la modificatoria

Modifíquese el Artículo 14° de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD); quedando redactada de la siguiente manera:

Artículo 14. Gobiernos regionales y gobiernos locales

14.7 Los gobiernos regionales y gobiernos locales constituyen y organizan Brigadas Comunitarias de Respuesta ante Desastres con la participación de la población, esta organización participa en la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a la preparación y respuesta ante situaciones de desastre que requieran acciones inmediatas, en concordancia con las normas del SINAGERD, asimismo, los gobiernos regionales y gobiernos locales establecerán las previsiones presupuestales correspondientes a fin de asegurar su participación en la atención de situaciones de emergencia que requieran acciones inmediatas de respuesta. En ese orden, mantienen en situación de disponibilidad inmediata los recursos humanos, materiales e infraestructura necesarios para su empleo.

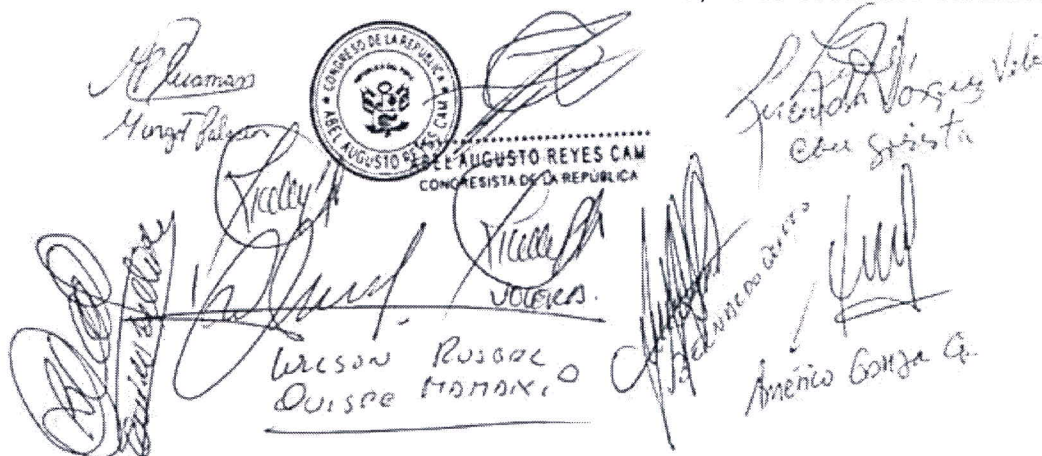
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA: Brigada Comunitaria de Respuesta ante Desastres

Dispóngase que los gobiernos regionales y gobiernos locales, en el plazo de 90 días de publicada la presente ley, implementen en su estructura orgánica a la Brigada Comunitaria de Respuesta ante Desastres que dependa directamente del titular del pliego, bajo responsabilidad.

La implementación de esta organización es con cargo a su propio pliego presupuestal

Lima, 13 de setiembre del 2022


Abel Augusto Reyes Cam
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

Nuestra historia registra diferentes desastres que han impactado con severidad el territorio nacional dejando pérdida de vidas humanas y sus medios de vida, ello ha generado reflexiones y en otros casos frustración por la incapacidad de no haber podido intervenir a tiempo, ni mucho menos haber prevenido o reducido la vulnerabilidad de estos peligros.

Los terremotos de Yungay en 1970, de Nazca en 1996, de Arequipa en 2001 y Pisco en 2007 sencillamente han tenido efectos devastadores con gran pérdida de vidas humanas, daños a la infraestructura, daños de todo tipo a nivel sectorial y poca capacidad de respuesta ante esta adversidad con un Sistema de Defensa Civil que pese a sus esfuerzos le fue difícil conducir la respuesta.

Luego de los eventos ya mencionados, el desastre de mayor impacto que registramos en el Perú es el Fenómeno del Niño Costero del 2017, cuyo efecto destructivo ocasionó 162 personas fallecidas, 19 desaparecidos, 283,137 damnificados y 1'644,879 afectados¹. Asimismo, los daños materiales fueron: 381,076 viviendas afectadas, 12 establecimientos de salud inoperativos y 646 afectados, 1,542 instituciones educativas afectadas. Por lo que se declaró en Estado de Emergencia a 874 distritos de 109 provincias de los 13 departamentos afectados. Del mismo modo, se emitió un conjunto de Decretos de Urgencia, aprobándose además medidas de carácter económico, financiero y presupuestal para la atención de esta emergencia; las pérdidas económicas se estimaron en \$3,100 millones de dólares, equivalentes al 1,6% del PBI. La magnitud del desastre evidenció debilidades en la eficiencia del SINAGERD.²

¹ INDECI-COEN, "Resumen Histórico al 100% de la Temporada de Lluvias 2016-2017"

² Consultora Macroconsult, publicada en el Diario Gestión el 24 de marzo del 2017

Si bien es cierto que nuestro Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es aun relativamente joven y se crea con el Marco de Acción de Hyogo, también acusa de otra debilidad pues ella se refleja el tener dos Instituciones para gestionar los procesos del SINAGERD: el CENEPRED, el cual se ocupa de los procesos de estimación del riesgo, prevención del riesgo, reducción del riesgo y reconstrucción, y por su parte el INDECI se ocupa de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación; sin duda diluir un sistema en dos instituciones no es muy recomendable pues la sinergia entre ambas también se diluye en el logro de un mismo objetivo.

En ese orden de ideas, el artículo 3 de la Ley N° 29664, establece: *La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible.*

Siendo la preparación un eslabón impostergable y no menos importante en la cadena de valor del SINAGERD, resulta una prioridad fortalecerla con iniciativas y propuestas que le agreguen valor y busquen oportunidades de mejora aplicables en el territorio, tomando como referente el caso de la Brigada Comunitaria de la localidad de Tabasco en México conformada dentro del Programa de Resiliencia implementada por la Cruz Roja Mexicana, esta organización tuvo un desempeño sobresaliente en las inundaciones de Tabasco, pues **aprovechando su capital humano y social, desarrollado a través de las intervenciones del programa, fueron capaces de advertir a los miembros de la comunidad de la inundación y organizaron rápidamente las operaciones de primera respuesta en colaboración con Protección Civil y la Cruz Roja Mexicana.** El reconocimiento de las brigadas comunitarias por parte de las autoridades locales, en particular de Protección Civil, fue realmente valioso, ya que les permitió mantener la comunicación para recibir los pronósticos e información más actualizada, la cual se transmitía entre las brigadas y a otros miembros de la comunidad, lo que les permitió tomar medidas oportunas para prepararse. Por ejemplo, algunas

familias retiraron sus bienes y pertenencias de las zonas amenazadas por las inundaciones y las guardaron en lugares seguros.

1.2. EL MARCO DE SENDAI Y LOS RIESGOS GLOBALES 2022

El Marco de Sendai se enfoca en adoptar medidas sobre las tres dimensiones del riesgo de desastre (exposición a amenazas, vulnerabilidad y capacidad, y características de las amenazas) para poder prevenir la creación de nuevos riesgos, para reducir los riesgos existentes y para aumentar la resiliencia. El Marco de Sendai resalta 7 metas globales para que sirvan como guía y medir el progreso.

El Marco de Sendai tiene 7 metas estratégicas y 38 indicadores para medir los avances en la reducción del riesgo de desastres y las pérdidas que estos ocasionan. Estos indicadores armonizan la aplicación del Marco de Sendai con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

La reducción de la mortalidad y del número de personas heridas y desplazadas y que pierden sus medios de vida nunca ha sido más difícil que ahora, debido a la magnitud de la pandemia de la COVID-19 y la creciente emergencia climática. El riesgo de desastres, cuya naturaleza es cada vez más compleja y sistémica, está menoscabando los esfuerzos dirigidos a lograr en términos generales la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, especialmente la erradicación de la pobreza y del hambre, así como el resto de los ODS.

Los desastres generan impactos desproporcionados en los países de ingresos bajos y medios, especialmente en aspectos tales como la mortalidad, el número de personas heridas, desplazadas y sin hogar, así como las pérdidas económicas (como porcentaje del PIB) y los daños sufridos en las infraestructuras vitales. Por ello, es necesario contar con más programas internacionales, regionales y locales en los países para desarrollar las capacidades en sus propias comunidades para atender los riesgos y peligros

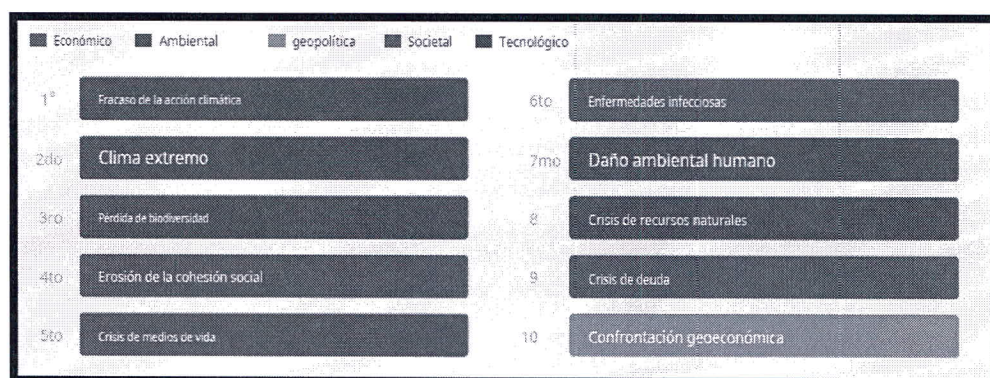
generados por la naturaleza³ bajo las siguientes prioridades del Marco de SENDAI:

Prioridad 1: Comprender el riesgo.

Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz y para "reconstruir mejor" en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

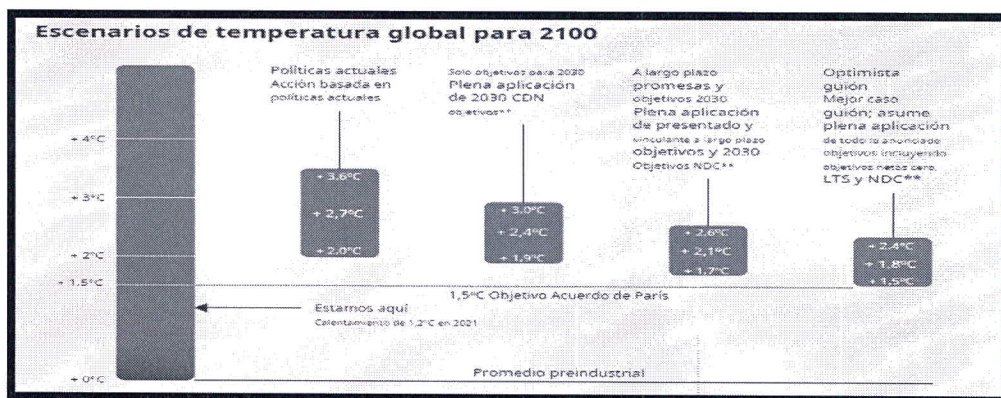
Por su parte el Foro Económico Mundial presentó su 17ª Edición sobre el Informe de Riesgos Globales (Informe 2022), en este análisis se muestran cifras alarmantes asociadas al cambio climático y que en prospectiva se reflejarán en mayores peligros, riesgos y ocurrencia de emergencias globales. Por ello se han identificado los riesgos más severos a escala global en los próximos 10 años.⁴

Figura 1



Fuente: Encuesta de percepción de riesgos globales del Foro Económico Mundial 2021-2022.

Figura 2



Fuente: Encuesta de percepción de riesgos globales del Foro Económico Mundial 2021-2022.

³ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2021) La Campaña de las siete metas de SENDAI.

⁴ World Economic Forum (2022) Informe N° 17, Los Riesgos Globales.

Como se observa en ambos gráficos todo apunta a que el cambio climático y el incremento de la temperatura será una realidad, eso definitivamente será una variable a tomar en cuenta cuando se realicen los Planes de Preparación, Prevención o Planes de Operaciones de Emergencia, las contingencias que en el futuro puedan ocurrir si bien son de incertidumbre pero científicamente apuntan al incremento de desastres asociados al cambio climático tales como el fenómeno del niño y de la niña, y otros más, no podemos escapar a esa realidad más aún cuando nuestro país posee 22 de los 25 tipos de peligros del mundo y 32 de los 35 climas del mundo, somos un país multipeligro y altamente sísmico por nuestra ubicación con peligros de geodinámica interna por la presencia de volcanes en el sur del país y todo este análisis nos hace pensar que el Estado no se va dar abasto para solucionar las emergencias en todo el territorio nacional y el protagonista debe ser el propio poblador en la medida de sus posibilidades pero debidamente capacitado y equipado.

1.3. LA POLÍTICA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES AL 2050

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 propone abordar como problema público la "alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio", y para tal efecto, se han identificado las siguientes causas:

- a. La ocupación y uso inadecuado del territorio sin considerar sus aptitudes y condiciones de riesgo es generada por la existencia de factores de exclusión social y económica, procesos de migración interna, el incremento acelerado de la población urbana y la ausencia de una adecuada planificación que tome en cuenta la gestión del riesgo de desastres para la gestión del territorio.
- b. La débil comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones es generada por una deficiente gestión del conocimiento y de la información en materia de gestión del riesgo de desastres, expresada en la falta de entendimiento, estandarización, planificación y articulación de la información y a la existencia y generación de estudios e investigaciones puntuales, dispersas y desarticuladas.
- c. La débil gobernanza de la gestión del riesgo de desastres es generada por la falta de planificación e implementación de estrategias integrales de gestión del riesgo de desastres, de largo plazo y debidamente articuladas,

aunada a la escasa participación del sector privado y la sociedad civil, a la deficiente aplicación de marcos normativos vigentes y la débil institucionalización de la gestión del riesgo de desastres bajo un enfoque sistémico.

- d. La debilidad en la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas es generada por la deficiente inclusión del análisis de riesgo y medidas de prevención y reducción del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas, el débil marco normativo y el débil conocimiento del costo beneficio de incorporar la gestión del riesgo de desastres en las inversiones.
- e. La falta de eficacia y oportunidad para la respuesta y recuperación es generada por el débil desarrollo de capacidades en materia de preparación, respuesta y recuperación, sobre todo a nivel local, la existencia de intervenciones de rehabilitación y reconstrucción desarticulados e inconclusos sin enfoque de prevención y reducción de riesgos, la deficiente articulación entre sector público y sector privado para la recuperación post desastres y las deficiencias para dar una respuesta oportuna y para la reparación de los daños bajo condiciones de desarrollo sostenible.

El Perú ha logrado importantes avances en gestión del riesgo de desastres a partir del año 2010, con la inclusión de la Política de Estado 32 "Gestión del Riesgo de Desastres", la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD, la aprobación de la Política Nacional y la implementación gradual del PLANAGERD 2014-2021, entre otros.⁵

En esa línea, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, establece 6 objetivos prioritarios que contribuyen a alcanzar la situación futura deseada: *Al 2050 la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio, se verá reducida, lo cual se reflejará, a través de la reducción del 20% de pérdidas económicas directas atribuidas a emergencias y desastres en relación con el producto bruto interno; asimismo se espera reducir al 13% el porcentaje de viviendas ubicadas en zonas de muy alta exposición a peligros; al 11.9% de la infraestructura de servicios públicos ubicados en zonas de muy alta exposición al peligro; que el 100% de la población sea atendida ante la ocurrencia de emergencias y desastres, así como los servicios públicos básicos por tipo de evento*

⁵ Decreto Supremo N°038-2021-PCM (2021) Política de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050.

de nivel de emergencia 4 y 5. Siendo vinculante para los objetivos de la creación de la Brigada Comunitaria el **Objetivo 5 (OP 5) Asegurar la atención de la Población ante la ocurrencia de emergencias y desastres.**

Lo cual se expresa en la debilidad en la implementación de mecanismos y estrategias de preparación para la respuesta oportuna, el incremento del impacto de los desastres que afectan la sostenibilidad de las metas de desarrollo del país, y la deficiente articulación a nivel sectorial, intersectorial, intergubernamental y de estos con el sector privado para la atención de emergencias y desastres, aunado al débil desarrollo de capacidades y gestión de recursos, sobre todo a nivel local, dan cuenta de las deficiencias para dar una adecuada respuesta a las emergencias y desastres y para el restablecimiento de los servicios básicos indispensables. Las zonas afectadas por las emergencias y desastres ocurridos en los últimos años han dejado en evidencia las debilidades en la implementación de la preparación ante desastres y, por tanto, la falta de eficacia y oportunidad del Estado para la respuesta, sobre todo a nivel local; dando como resultado que el impacto de las emergencias y desastres se traduzca en indicadores socioeconómicos negativos que van en aumento.

Al respecto, el Estado requiere implementar estrategias para fortalecer la gestión de los recursos para la respuesta debiendo para ello fortalecer, a su vez, la especialización para la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades y por tanto robustecer los modelos de gestión del riesgo de desastres, orientándolos a una gestión especializada que tome en cuenta las particularidades de cada territorio, población (sexo, grupo etario, poblaciones con discapacidad y personas adultas mayores) y medios de vida, considerando el enfoque de trato digno, así como fortalecer la articulación y coordinación entre los distintos miembros del SINAGERD con relación a peligros de gran impacto.

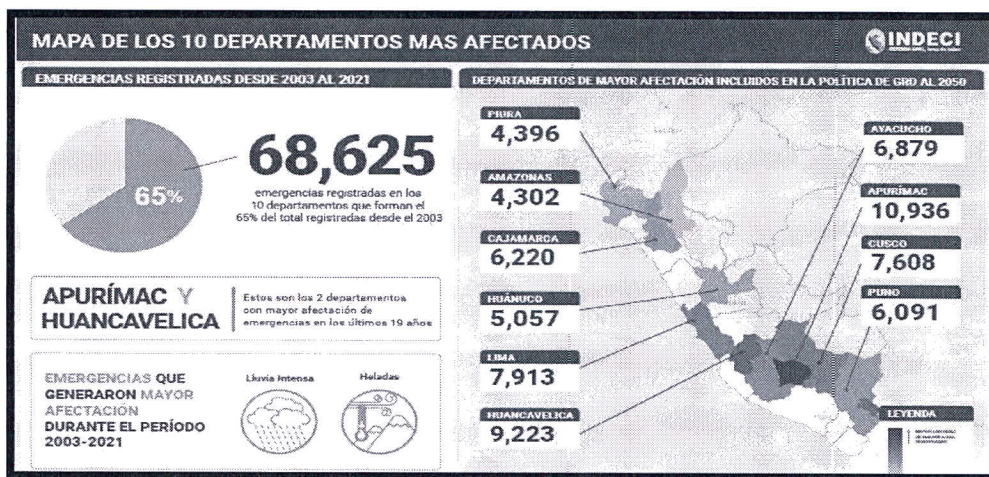
La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 debe buscar que la población sea atendida oportuna y eficazmente ante las emergencias y desastres que ocurran en el territorio con pleno respeto de sus derechos y diversidad.

1.4. Las cifras de los desastres según el compendio del INDECI

Las emergencias registradas y validadas por el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) desde el 2003 han evidenciado una preocupación por su creciente incremento ello ha dejado pérdida de vidas humanas, pérdida de infraestructura y medios de vida a consecuencia de diversas emergencias que se han registrado en nuestro territorio, eso es evidencia también de la fragilidad de nuestro sistema y de la insuficiente capacidad de prevención, preparación, respuesta y sensibilización que las autoridades en los tres niveles de gobierno ejercieron en sus respectivas localidades, no es menor la responsabilidad de cada alcalde y cada funcionario y servidor público de la gestión del riesgo de desastres en muchos casos

se ha evidenciado negligencia y en otros dolo, a continuación vemos las cifras desde el 2003 al 2021.

Figura 3



Fuente: Compendio Estadística del INDECI 2021.

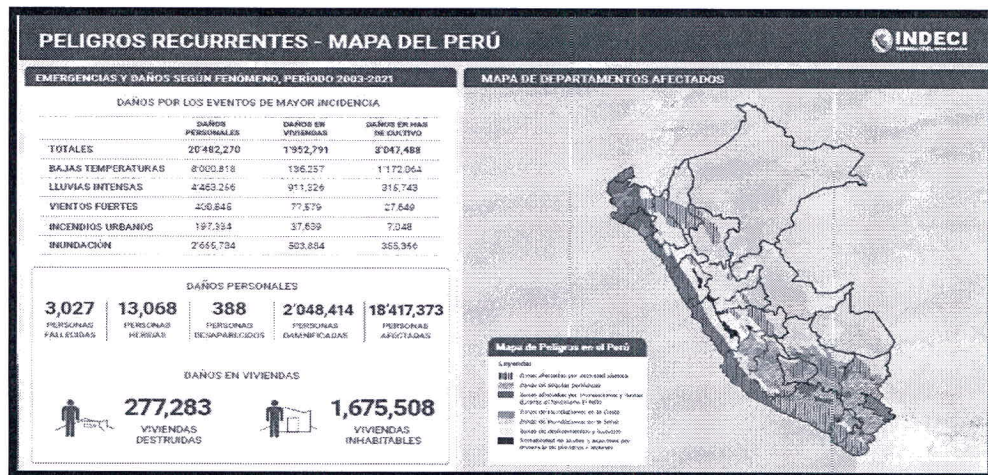
Tal como se aprecia son los departamentos del Perú ubicados en la zona norte y la zona andina los más impactados por desastres siendo Apurímac y Huancavelica los que tienen mayor afectación.

Figura 4



Fuente: Compendio Estadística del INDECI 2021.

Figura 5



Fuente: Compendio Estadística del INDECI 2021.

De las figuras mostradas podríamos inferir que los impactos son recurrentes y focalizados pero también identificados, las mayores pérdidas de vidas humanas y medios de vida se han registrado a consecuencia de una escasa gestión del conocimiento, una débil capacidad de resiliencia de la población y una inútil capacidad de gestión de muchas autoridades locales que no han sabido enfrentar los peligros ni priorizarlos, no han realizado acciones de prevención mucho menos no realizaron la educación comunitaria en gestión del riesgo de desastres que INDECI promueve por intermedio de su Plan de Educación Comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres, esta plataforma no ha sido bien gestionada pues ha sido altamente volátil al igual que los funcionarios que la han gestionado, al parecer sus estrategias no han cautivado a los pobladores de zonas alto andinas sobre el entendido que está diseñado para un tipo de poblador y para un estándar de inteligencia, es necesario comprender que somos un país multicultural con diversidad de razas y lenguas o dialectos, asimismo la cosmovisión del poblador andino no es la misma cosmovisión del poblador de la zona selva ni el de la zona norte ni el de la zona costa, el comprender esa realidad en palabras de José Matos Mar nos conlleva rediseñar los programas de aprendizaje con propuestas participativas e innovadoras donde el educador busque al educando y no al revés, esa será la estrategia de la Brigada Comunitaria, es decir se encargarán de evangelizar con este método, buscando el consenso y generar el valor a través de experiencias vivenciales que permitan transmitirse en la comunidad como un ejemplo a seguir y no como una obligación que no obtiene un beneficio o prenda, la propuesta busca incorporar elementos que hagan posible cautivar a la comunidad, organizarla y motivarla para trabajar por su comunidad, por su centro poblado o su distrito.

1.5. La Gestión Reactiva en los Gobiernos Locales según el ENAGERD.

La Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (ENAGERD) que realiza anualmente el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) es una herramienta de información fundamental que permite medir el avance de la implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014-2021 aún vigente y en cuyo informe de resultados correspondiente al periodo 2020 - 2021 se analiza el avance de la implementación de la GRD en las entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno.

La ENAGERD es elaborada de manera conjunta con el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) con los aportes de la Dirección de Fortalecimiento y Asistencia Técnica y la Dirección de Gestión de Procesos del CENEPRED, convirtiéndose así en la única herramienta de recopilación de información a nivel nacional, basada en el registro de evidencias del avance logrado por las entidades del estado en los siete procesos y tres componentes de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Para efectos de presente proyecto de ley se hace referencia a información relevante vinculada a los procesos que corresponden a la Gestión Reactiva, con la finalidad de visualizar cual es el estado actual para enfrentar emergencias y desastres a nivel local, dado que la propuesta justamente es coadyuvar a cubrir una demanda insatisfecha de manera particular en el proceso de preparación.

PLANAGERD 2014 – 2021

Objetivo Estratégico 3:

Desarrollar Capacidad de Respuesta ante Emergencias y Desastres

Objetivo Específico

3.1: Desarrollar Capacidades de Respuesta Inmediata Acción.

3.1.2: Fortalecer capacidades de la población para la respuesta inmediata.

De los resultados, se observa en el Cuadro N°1 que, 1160 (57.7%) entidades realizaron acciones de capacitación en gestión reactiva, a continuación, se detalla:

Cuadro N° 1

**ENTIDADES QUE HAN REALIZADO CAPACITACIÓN EN GESTIÓN REACTIVA,
2020-2021**

Ha organizado y ejecutado simulacros				
TIPO DE ENTIDAD	Sí	No	No respondió	Total entidades
MINISTERIO	15	3	0	18
ORGANISMO PÚBLICO	1	0	-	1
REGIONAL	22	3	0	25
PROVINCIAL	158	37	1	196
DISTRITAL	937	724	17	1678
UNIVERSIDAD	27	40	27	94
TOTAL	1160	807	45	2012
PORCENTAJE %	57.70%	40.10%	2.20%	100%

Fuente: SIMSE-CENEPRED-Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2020-2021.

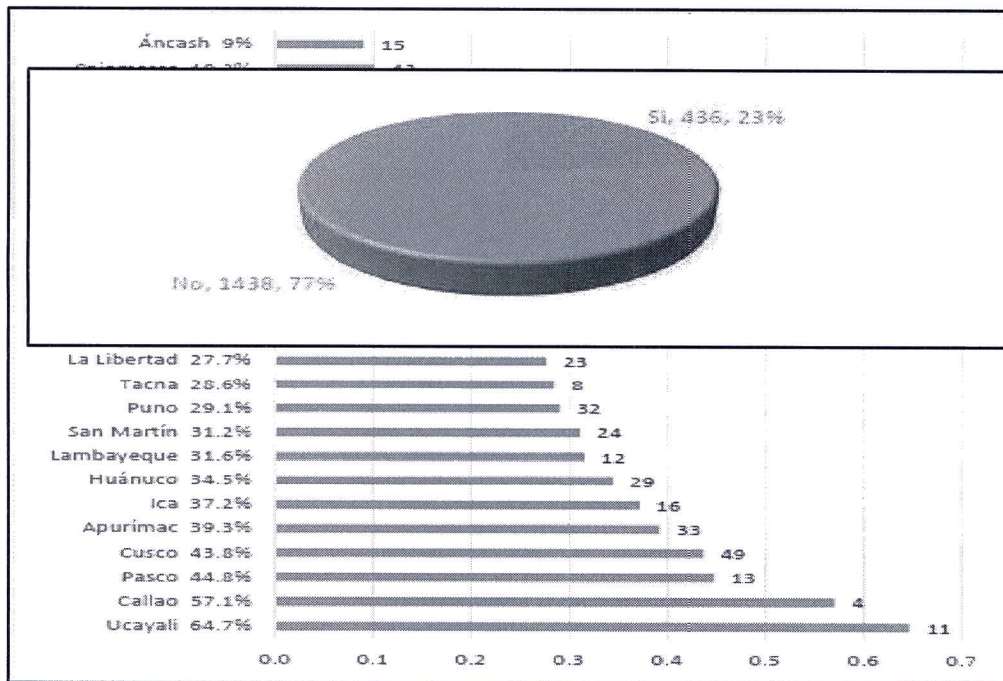
A nivel regional, se cuenta con 21 Gobiernos Regionales (84%) que realizaron acciones de capacitación en gestión reactiva, y se tiene una brecha de 04 entidades de este nivel de gobierno que no cumplen con el indicador, entre ellos, los gobiernos regionales de Áncash, Huancavelica, Lima y Piura.

A nivel municipal, considerando el total de las entidades que brindaron respuesta (1874), como se observa en el Gráfico N° 1, se cuenta con:

- ✓ 446 (24%) Municipalidades que realizaron capacitaciones en la gestión reactiva del riesgo de desastres. Destacan con mayor avance, las municipalidades de las regiones de: Pasco (45%), Callao (57%) y Ucayali (65%).
- ✓ Asimismo, requieren mayor cierre de brechas, los municipios de las regiones de: Áncash (9%), Cajamarca (10%) y Loreto (11%).

Gráfico 1

MUNICIPALIDADES QUE HAN REALIZADO CAPACITACIONES EN GESTIÓN REACTIVA, 2020-2021



- ✓ 151 entidades informaron haber realizado capacitación en sismo seguido de Tsunami, de los cuales: 06 corresponde al Gobierno Regional, 21 a las Municipalidades Provinciales y 109 a las Municipalidades Distritales.
- ✓ 492 entidades indicaron haber realizado capacitación multipeligro, de los cuales: 15 corresponde a los Gobiernos Regionales, 79 a las Municipalidades Provinciales y 382 a las Municipalidades Distritales.
- ✓ 563 entidades revelaron haber realizado capacitación en sismos: 09 Gobiernos Regionales, 66 a las Municipalidades Provinciales y 470 a las Municipalidades Distritales.
- ✓ 53 entidades indicaron haber realizado capacitación en bajas temperaturas, de los cuales: 01 corresponde al Gobierno Regional, 06 a las Municipalidades Provinciales y 46 a las Municipalidades Distritales.
- ✓ 12 entidades expresaron haber realizado capacitación en movimiento de masas, de los cuales: 01 corresponde a la Municipalidad Provincial, 01 a la Universidad y 10 a las Municipalidades Distritales.
- ✓ 40 entidades indican haber realizado capacitación en inundaciones, de los cuales: 05 corresponden a las Municipalidades Provinciales y 34 a las Municipalidades Distritales.

- ✓ 39 entidades informaron haber realizado capacitación en materia de incendios, de los cuales; 06 corresponden a las Municipalidades Provinciales y 30 a las Municipalidades Distritales.
- ✓ 14 entidades manifestaron haber elaborado capacitación sobre vientos fuertes, de los cuales: 04 corresponden a las Municipalidades Provinciales y 10 a las Municipalidades Distritales.
- ✓ 05 entidades indicaron haber realizado capacitación en Vulcanismo, de los cuales: 01 corresponde a las Municipalidad Provincial, 04 a las Municipalidades Distritales.
- ✓ 38 entidades revelaron haber realizado capacitación en Lluvias intensas, de los cuales: 29 corresponden a las Municipalidades Distritales, 07 a las Municipalidades Provinciales y 02 a las Universidades.
- ✓ 48 entidades indicaron haber realizado capacitación en otros temas.

Cuadro N°2

TIPO DE SIMULACROS Y ANTE QUE PELIGRO REALIZÓ 2020-2021

TIPO	Tipo de Simulacro						TOTAL
	DISTRITAL	MINISTERIO	ORGANISMO	PROVINCIAL	REGIONAL	UNIVERSIDAD	
Sismo seguido de tsunami	109	9	1	21	6	5	151
Multipeligro	382	6	0	79	15	10	492
Sismo	470	3	0	66	9	15	563
Bajas temperaturas	46	0	0	6	1	0	53
Movimiento de Masas	10	0	0	1	0	1	12
Inundaciones	34	0	0	5	0	1	40
Incendio	30	0	0	6	0	3	39
Vientos fuertes	10	0	0	4	0	0	14
Vulcanismo	4	0	0	1	0	0	5
Lluvias intensas	29	0	0	7	0	2	38
Otros	34	1	0	12	1	0	48

Fuente: SIMSE-CENEPRED - Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2020-2021.

En el Cuadro N °3, se tiene que las entidades indicaron haber realizado 06 tipos de capacitaciones, las cuales se detallan a continuación:

- ✓ 1286 capacitaciones en Plan Familiar de Emergencias.
- ✓ 605 en Mapa Comunitario.
- ✓ 86 en Instalación y Gestión de Albergues.
- ✓ 293 en Formación de Voluntariado.
- ✓ 479 en Evaluación de Daños.
- ✓ 76 en Gestión Inclusiva del Riesgo.

Cuadro N°3

**CAPACITACIONES EN GESTIÓN REACTIVA ORGANIZADOS Y
EJECUTADOS POR LAS ENTIDADES, 2020 – 2021**

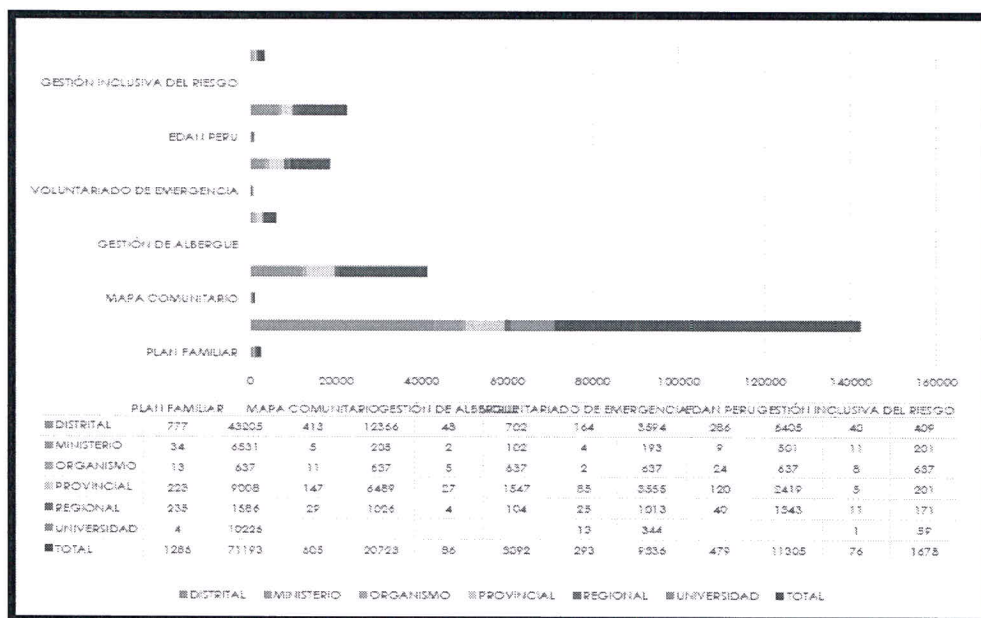
		Capacitaciones y participantes en gestión reactiva						TOTAL
		DISTRITAL	MINISTERIO	ORGANISMO	PROVINCIAL	REGIONAL	UNIVERSIDAD	
Plan Familiar de Emergencias	Capacitaciones	777	34	13	223	235	4	1286
	Participantes	43205	6531	637	9008	1586	10226	71193
Mapa Comunitario	Capacitaciones	413	5	11	147	29	0	605
	Participantes	12366	205	637	6489	1026	0	20723
Instalación y Gestión de Albergues	Capacitaciones	48	2	5	27	4	0	86
	Participantes	702	102	637	1547	104	0	3092
Formación de Voluntariado	Capacitaciones	164	4	2	85	25	13	293
	Participantes	3594	193	637	3555	1013	344	9336
Evaluación de daños	Capacitaciones	286	9	24	120	40	0	479
	Participantes	6405	501	637	2419	1343	0	11305
Gestión Inclusiva del riesgo	Capacitaciones	40	11	8	5	11	1	76
	Participantes	409	201	637	201	171	59	1678

Fuente: SIMSE-CENEPRED-Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2020-2021.

En el Gráfico 2, se observa que las entidades indicaron haber realizado capacitaciones en temas de Gestión Reactiva cuyo mayor número de capacitaciones fue en Plan Familiar con 1286, así como con la mayor cantidad de participantes: 71,193 asistentes.

Gráfico N°2

CAPACITACIONES EN GESTIÓN REACTIVA 2020-2021



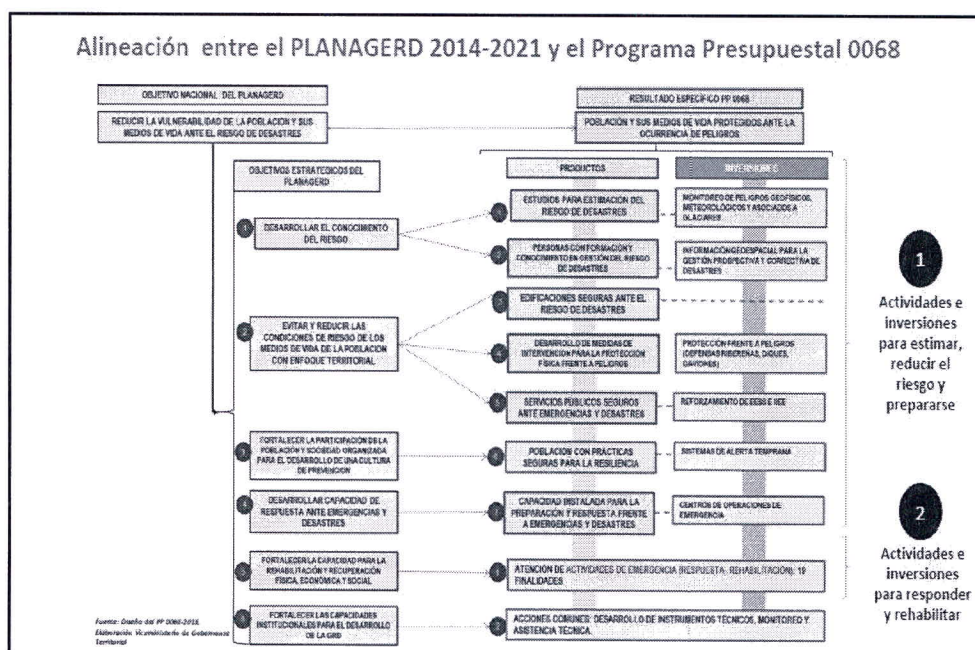
Fuente: SIMSE-CENEPRED-Encuesta Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2020-2021.

Como se ha podido evidenciar existe una brecha y demanda preocupante por gestionar en el proceso de preparación, dado que los indicadores en nada contribuyen a demostrar un nivel de confianza respecto a una respuesta inmediata ante emergencias y desastres por parte de la población, ello constituye la demanda que se espera satisfacer con la creación de la Brigada Comunitaria.

1.6. El Programa Presupuestal 0068

El Programa Presupuestal 0068 "Reducción de la vulnerabilidad y Atención de Emergencias" cuyos contenidos son exclusivamente de gestión del riesgo de desastres; creado mediante Decreto de Urgencia N° 024-2010 dictan medidas económicas y financieras para la creación del Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres en el Marco del Presupuesto por Resultados, habiéndose rediseñado en el año 2013, entre otros aspectos, principalmente considerándose la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD mediante Ley N° 29664.

El programa 0068 tiene la siguiente estructura:



Para efectos de presente propuesta los gobiernos regionales y locales desarrollaran la siguiente estructura:

3000739 POBLACIÓN CON PRÁCTICAS SEGURAS PARA RESILIENCIA

Denominación del Producto	3000739.POBLACION CON PRACTICAS SEGURAS PARA LA RESILIENCIA
Actividad 1	5005583.Organización y entrenamiento de comunidades en habilidades frente al riesgo de desastres
Actividad 2	5005582.Implementación de medidas de protección a la población ante peligros
Actividad 3	5005581.Desarrollo de campañas comunicacionales para la gestión del riesgo de desastres
Actividad 4	5003293.Desarrollo del sistema de alerta temprana y de comunicación

Como se ha explicado el objetivo se encuentra alineado en organizar, implementar, desarrollar y fortalecer capacidades por intermedio de la Brigada Comunitaria que permita intervenir de manera inmediata ante emergencias y desastres como parte de las entidades de primera respuesta.

1.7. Conformación de la Brigada Comunitaria de Respuesta ante Desastres

Se define Brigada Comunitaria de Respuesta ante Desastres al conjunto de personas residentes de la misma comunidad. "Los Brigadistas Comunitarios", son los voluntarios capacitados en materias afines a la gestión del riesgo de desastres que sirven en sus distritos, comunidades, centros poblados, etc., en tareas y actividades de alerta, elaboración de mapas comunitarios de riesgo y, en general, en la aplicación de medidas preventivas, de respuesta, de rescate, evacuación, atención en refugios temporales, entre otras.

Quienes forman parte de la Brigada Comunitaria.

Cualquier persona con la motivación y vocación de servicio a la comunidad, con la visión necesaria para prevenir y controlar una emergencia.

En principio los requisitos para formar parte de una Brigada Comunitaria son los siguientes:

- ✓ Radicar en la Comunidad.

- ✓ Disponibilidad de tiempo (toda actividad demanda tiempo, no le podemos negar tiempo a la comunidad si deseamos ayudar y peor aún si vemos peligros que pueden dañar a las personas).
- ✓ Mayoría de edad (conforme a la ley establecida sólo las personas mayores pueden hacerse cargo de esta actividad).
- ✓ No tener impedimento físico o discapacidad.

Quién organiza la Brigada Comunitaria y cuántas personas debe tener

La Brigada Comunitaria debe ser organizada por la autoridad local, en este caso sería por el Alcalde, respecto a la cantidad de personas ello dependerá de lo grande o pequeña que sea el territorio y de los riesgos identificados que tenga que afrontar así como las funciones o roles que tenga que asumir o priorizar, sin embargo, como mínimo deberá ser conformada por 10 personas, de los cuales uno de ellos debe ser una autoridad del gobierno local con la finalidad que exista vinculación con la gestión, los demás componentes serán voluntarios de la comunidad, además en los distritos representativos y según la situación la Brigadas se pueden constituir en número de 30 o más componentes.

COORDINADOR					
Brigadista Comunitario de Prevención	Brigadista Comunitario de Respuesta	Brigadista Comunitarios de EDAN	Brigadista Comunitario de Mapa de riesgo	Brigadista Comunitarios de Refugio Temporal	Brigadista Comunitario de Bienes de Ayuda Humanitaria

Es importante tener en cuenta que según el número de integrantes la Brigada ejecutará cada uno de estos roles, asimismo es importante tener en cuenta que los Brigadistas deberán ser empadronados por las autoridades locales donde recibirán credenciales donde se establecerán y certificarán los parámetros de su labor y sus competencias.

Actividades de Capacitación a los Brigadistas

Los Brigadistas serán capacitados en materias que permitan cumplir los objetivos de su labor, para ello podrán tomar como referencia los programas

de capacitación del “Plan de Educación Comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres” que el INDECI promueve o podrán realizar cursos diversos que le permitan cumplir sus objetivos sea por intermedio de entidades del Estado, por convenio o por otra modalidad que permita fortalecer sus capacidades.

Funciones de la Brigada Comunitaria

De una manera general se ha estructurado funciones para la Brigada Comunitaria que serán también motivo de mejora en la medida que se vaya estructurando su organización.

Figura 6

Monitoreo	Preguntas Clave: qué monitoreo, cuándo lo monitoreo, dónde lo monitoreo, quién monitoreo.		
	Antes	Durante	Después
Observación de una posible amenaza, que se desarrolla en tiempo normal, con la finalidad de observar la evolución de un evento o suceso, que podría convertirse en peligroso.	- Definir las amenazas que tienen que ser monitoreadas. - Establecer los puntos o lugares en que estas amenazas se monitorearán. - Seleccionar, adquirir e instalar los instrumentos con los que se realizará el monitoreo. - Monitorear las amenazas. - En caso de que detecten cambios significativos, comunicarlo al comité y a la brigada de alerta.	- Monitorear el progreso del evento. - Comunicar al encargado de la alerta.	- Monitorear el progreso del evento. - Comunicar al encargado de la alerta, sobre cambios / finalización del evento. - Seguir monitoreando. - Informa sobre las actividades realizadas durante la emergencia.
Alerta	Preguntas Clave: quién da la alerta, cuándo se da la alerta, cómo la da, con qué medio la da.		
	Antes	Durante	Después
Aviso a la población; con el fin de tomar precauciones específicas, debido a la probable y cercana ocurrencia de un evento adverso.	- Identificar formas para que las alertas sean accesibles para todos los habitantes. - Establecer los instrumentos a utilizarse, para la emisión de las alertas, para que sean accesibles para todos los habitantes. - Acordar con la población cómo se dará la alerta.	Emitir las alertas, conforme al sistema de alerta temprana, de forma accesible para toda la población; indicando las acciones que corresponden en cada una de las etapas, conforme la evolución del evento. (en coordinación con brigada de monitoreo).	- Anunciar el cierre de la fase de alerta, una vez la amenaza haya pasado. - Informa sobre las actividades realizadas durante la emergencia.

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) Guía de organización para la respuesta de desastres.

Figura 7

Evacuación	Preguntas Clave: quién es el encargado, cuándo realiza la evacuación, cómo se realiza la evacuación y a dónde se realiza la evacuación.		
	Antes	Durante	Después
Tarea consistente en el cambio de ubicación de la población, de un lugar en riesgo a una zona segura para su resguardo.	- Tener conocimiento de los lugares seguros, que fungirán como albergues / refugios; y sus respectivos encargados. - Realizar acuerdos con los encargados / dueños de lugares que fungirán como refugios / albergues. - Identificar rutas de evacuación, hacia las zonas seguras. - Realizar inventario de medios de transporte y vías de comunicación, para la evacuación y los respectivos acuerdos con los dueños de vehículos. - Conformar equipo de apoyo, para la evacuación. - Contar con relación de las familias. - Retomar la identificación de zonas y personas vulnerables y asignarlas a miembros del equipo de evacuación, de forma escalonada, es decir, priorizando las zonas y personas más vulnerables. - Elaborar y difundir mapas con rutas de evacuación. - Informar a la población sobre las pertenencias que pueden llevar consigo. - Realizar simulacros con la población.	- Afinar detalles para la evacuación, conforme a los recursos y situación al momento del impacto de la amenaza. (en coordinación con brigada de alerta y de refugio). - Coordinar la evacuación de la población en riesgo a zonas seguras, priorizando en los grupos en situación de vulnerabilidad.	- Colaborar en el retorno a casa, una vez las condiciones sean seguras. - Informa sobre las actividades realizadas durante la emergencia.

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) Guía de organización para la respuesta de desastres.

Figura 8

Refugios / Albergues Consiste en coordinar las tareas que habrá que planificar para albergar a los posibles damnificados. La brigada o grupo de apoyo que vea este tema debe tener una relación estrecha con la de evacuación. Se debe de considerar en los alojamientos, espacios adecuados para niños, mujeres embarazadas o personas enfermas.	Preguntas Clave: Quién es el encargado, cuál es el lugar que fungirá como tal, cuándo es que se instalan, cuándo se abren, cómo se organizan, con quiénes se coordinan.		
	Antes - Identificar lugares seguros y adecuados, para fungir como refugios / albergues. - Poner señalamiento a los lugares que fungirán como refugios / albergues. - Elaborar un reglamento de funcionamiento y seguridad dentro de los refugios / albergues. - Ante el impacto inminente de una amenaza, revisar y habilitar las instalaciones que fungirán como refugios / albergues.	Durante - Registro de ingresos al albergue (por familia, sexo, edad). - Administrar el funcionamiento de refugios / albergues. (en coordinación con encargado de alimentos, acopio, seguridad y salud).	Después - Cerrar refugios / albergues. - Evaluar el funcionamiento de refugios / albergues, para mejorar en una futura contingencia. - Informa sobre las actividades realizadas durante la emergencia.
Alimentos Consiste en garantizar el abasto de alimentos cocinados a la población que se encuentra en albergues / refugios. (en coordinación con brigada de albergues y de acopio)	Preguntas Clave: quién es el encargado, cuándo desempeña sus funciones, dónde desempeña sus funciones, con quiénes se coordina.		
	Antes - Selecciona un área segura, para instalar las cocinas. - Establecer equipo de colaboración. - De ser posible, coordinar la integración de un stock de alimentos entre toda la población.	Durante - Recibe provisiones para la elaboración de alimentos. (en coordinación con la brigada de acopio). - Coordina los grupos de alimentación, por sector. - Vela por la buena alimentación de los grupos más vulnerables; niños, niñas, mujeres embarazadas, ancianos y ancianas, enfermos, accidentados, etc. - Garantiza la calidad del agua de beber. - Vigila que la preparación de los alimentos sea higiénica y que no exista aglomeración de personas. - Vela por el buen uso de los recursos, para la elaboración y uso racional de los alimentos.	Después - Informa sobre las actividades realizadas durante la emergencia.

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) Guía de organización para la respuesta de desastres.

Figura 9

Búsqueda y Rescate Se dedica a todas las tareas que sean necesarias para reagrupar familias.	Preguntas Clave: quién es el responsable, con quiénes se coordina.		
	Antes - Contar con censo de población. - Establecer equipo de colaboración. - Tener a la mano el mapa de riesgos de la comunidad, en el que se identifiquen las zonas y personas vulnerables.	Durante - Afinar detalles para la búsqueda y rescate, conforme a los recursos y situación al momento del impacto de la amenaza (en coordinación con brigada de seguridad, de EDAN, y de albergues). - Búsqueda y rescate de personas desaparecidas.	Después - Informa sobre las actividades realizadas durante la emergencia.
Seguridad Proporcionan seguridad a la población, ya sea vigilando las pertenencias tras una evacuación, así como dentro de los refugios/albergues.	Preguntas Clave: quién es el responsable, qué tiene que resguardar.		
	Antes - Establecer equipo de colaboración para la vigilancia; así como zona de vigilancia para cada integrante.	Durante - Afinar detalles para la seguridad, conforme a los recursos y situación al momento del impacto de la amenaza. (en coordinación con brigada de refugio, de EDAN y de Búsqueda / Rescate, así como con las autoridades). - Brindar seguridad.	Después - Colaborar en el seguimiento a casos de alteraciones en la seguridad de la población y de sus pertenencias en caso de que sea necesario. - Informa sobre las actividades realizadas durante la emergencia.
Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) La identificación y registro cualitativo y cuantitativo de la extensión, gravedad y localización de los efectos de un evento adverso.	Preguntas Clave: quién es el responsable, cuándo evalúa, a quién canaliza la información, cómo canaliza la información.		
	Antes - Conformar un inventario de recursos materiales y humanos. - Contar con el censo de la población, desagregado por sexo y edades. - Establecer equipo de colaboración. - Establecer y distribuir rutas de Evaluación, entre los miembros de la brigada de EDAN.	Durante - Afinar detalles para la EDAN, conforme a los recursos y situación al momento del impacto de la amenaza. - Evaluar daños y realizar Análisis de Necesidades, de forma participativa y tomando en cuenta a todos los sectores de la población.	Después - Da seguimiento a la gestión de las necesidades determinadas por medio de la EDAN. - En caso de que las condiciones del evento cambien y se magnifiquen, realizar las EDAN que se requieran. - Coordinarse con las autoridades, así como con encargados de acopio y albergues, para la toma de decisiones con respecto a la respuesta humanitaria. - Informa sobre las actividades realizadas durante la emergencia.

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) Guía de organización para la respuesta de desastres.

Figura 10

Limpieza y Saneamiento	Preguntas Clave: quién es el responsable, con quiénes se coordina		
	Antes	Durante	Después
Tiene como principal responsabilidad, la prevención de infecciones, y de enfermedades surgidas a partir del desastre. Se propone que el responsable sea promotor(a) de salud.	- Organizar un equipo local de trabajo en materia de limpieza y saneamiento. - Identificar zonas de acumulación de basura (especialmente en canales y desagües), zonas de cacharros y ramas que puedan afectar viviendas. - Identificar fuentes de agua segura y promover su cuidado. - Promover el uso de pabellones. - Concientizar sobre el cuidado de la salud.	- Monitorear canales y cunetas; previamente identificados para la evacuación de aguas sucias, para evitar obstrucciones. - Limpieza en el momento de la emergencia; con la finalidad de evitar encharcamientos. - Cloración de agua.	- Coordinarse con Evaluadores, para identificar daños en infraestructura (de agua, pozos y fuentes de agua, vivienda, servicios básicos, entre otros). - Organizar limpieza inmediata de viviendas, encharcamientos, (coordinarse con comités de agua y brigadas de salud), servicios básicos, entre otros. - Calear zonas de agua estancada para evitar focos de infección. - Fumigar. - Informa sobre las actividades realizadas.
Recuperación	Preguntas Clave: quién es el responsable, con quiénes se coordina, qué vulnerabilidades podrían convertirse en un proceso de recuperación preventiva.		
	Antes	Durante	Después
Acciones destinadas a la búsqueda y gestión de recursos materiales y humanos: locales/externos; para restaurar lo que fueron dañados durante el desastre.	- Identificar medidas y acciones de mitigación - recuperación, a partir del análisis de vulnerabilidades y de los escenarios de riesgo. - Tener identificadas posibles fuentes de financiamiento. - Planificar y gestionar recursos materiales para la reconstrucción.	- Coordinarse con el comité y brigadas locales. - Colaborar en la EDAN.	- A partir de la EDAN, realizar un plan de atención a las afectaciones y promover proyectos de recuperación preventiva. - Llevar control estricto de los recursos que recibe y distribuye, debiendo firmar las familias beneficiadas. - Distribuye los recursos para la reconstrucción, garantizando transparencia y equidad. - Informa sobre las actividades realizadas durante la emergencia.

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) Guía de organización para la respuesta de desastres.

Figura 11

Salud	Preguntas Clave: quién es el responsable, con quiénes se coordina		
	Antes	Durante	Después
Consiste en la coordinación y planificación de las acciones tendientes a prevenir y reducir los efectos derivados por un desastre y que ponen en riesgo la salud y/o vida de las personas de la comunidad.	- Coordina con los agentes de salud comunitaria (promotores, parteras, curanderos) acciones de prevención en atención primaria. - Lleva un registro comunitario de las enfermedades más comunes en la comunidad y los grupos que las padecen. - Coordinar el abastecimiento de medicamentos básicos, como stock en caso de emergencia. - Identificar casos especiales en materia de salud. - Realiza campañas con mensajes educativos de prevención de enfermedades transmisibles, control de excretas, manejo de basura, cuidado y manejo del agua, etc, con toda la comunidad.	- Atención a la salud de la población. - Realizar control de vectores y roedores a través de: control de alimentos, eliminación de aguas estancadas, fumigación, limpieza de montes, clasificación de basuras, uso de letrinas, etc. - Vela porque las medidas de cloración y hervir el agua se estén realizando.	- Coordina actividades de atención psicosocial, antes, durante y después de un evento. - Organiza y orienta la atención en salud en los albergues y refugios. - Informa sobre las actividades realizadas durante la emergencia.
Centros de Acopio – Distribución de Ayuda Humanitaria	Preguntas Clave: quién es el responsable, cómo se organizan al interior del centro de acopio, con quiénes se coordina		
	Antes	Durante	Después
Acopio, recepción y clasificación de ayuda humanitaria, por medio del establecimiento y comunicación de las principales necesidades (en coordinación con brigada de EDAN), para su distribución.	- Identificar un espacio adecuado para fungir como centro de acopio (seguro, amplio, accesible). - Elaborar una lista de posibles necesidades, conforme al tipo de población (cantidad y necesidades especiales por sexo, edad y etnia). - Realizar/actualizar el inventario de existencia de alimento, equipo, ropa. - Establecer equipo de colaboración. - Establecer rutas de distribución de ayuda humanitaria, en coordinación con las brigadas de Evacuación y EDAN.	- Recibe y rotula los suministros: alimento, ropa, utensilios de cocina, aseo y otros, para su posterior distribución. - Vigila que los alimentos no se destruyan, ni se descompongan. - Se coordina con el Comité, para la distribución de la ayuda humanitaria de manera ordenada a las familias afectadas. - Lleva control estricto de los recursos entregados, los y las beneficiarias deben firmar de recibido.	- Cierre de centros de acopio. - Informa y da cuentas a la población, sobre el trabajo realizado.

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) Guía de organización para la respuesta de desastres.

1.8. Justificación de la creación de la Brigada Comunitaria de Respuesta ante Desastres

Por todo lo detallado en los párrafos precedentes podemos inferir que el SINAGERD, pasa a ser "interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo". Supone entonces la articulación y trabajo colaborativo de los tres niveles de gobierno y de diversos sectores del gobierno nacional.

Pero si algo podría quedar claro, tras los diversos balances realizados es que la coordinación interinstitucional -vertical y horizontal- no se ha logrado, ya sea por los límites en el proceso de transferencia de funciones, o por la proliferación de competencias compartidas, la ausencia de responsables claros para el seguimiento de resultados parece ser un común denominador en el Estado peruano. Y esta inexistencia de arreglos organizativos e institucionales para la articulación vertical y horizontal entre entidades públicas afecta sobremanera los procesos de la gestión del riesgo de desastres.

El Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, establece en su Artículo 29°, el Proceso de Preparación constituida por el conjunto de acciones de planeamiento, **de desarrollo de capacidades, organización de la sociedad, operación eficiente de las instituciones regionales y locales encargadas de la atención y socorro, establecimiento y operación de la red nacional de alerta temprana y de gestión de recursos, entre otros**, para anticiparse y responder en forma eficiente y eficaz, en caso de desastre o situación de peligro inminente, **a fin de procurar una óptima respuesta en todos los niveles de gobierno y de la sociedad.**

Uno de los Subprocesos de la Preparación es el Desarrollo de Capacidades para la Respuesta, el cual promueve el desarrollo y fortalecimiento de capacidades humanas, organizacionales, técnicas y de investigación en los tres niveles de gobierno, entidades privadas y la población, así como equipamiento para una respuesta eficiente y eficaz en situación de emergencias y desastre. Este Subproceso se enlaza con el Plan de Educación Comunitario desarrollado por el INDECI cuya finalidad es orientar

las acciones educativas comunitarias, dirigidas a la población, con el enfoque de los tres componentes de la GRD.

La creación de la Brigada Comunitaria se sustenta en fomentar una cultura de prevención, pero con conocimiento e información y así mismo, promover una capacidad de resiliencia optima en la población, con contenido de preparación, respuesta y de rehabilitación y acciones de mitigación oportunas en la ciudadanía, orientando las acciones educativas dirigidas a los miembros de una comunidad, para que, en base al desarrollo de capacidades, habilidades, actitudes y valores relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres, asuman libremente un nivel de participación, compromiso y responsabilidad en la organización social, orientándose al interés colectivo, común y al desarrollo sostenible.

El Desarrollo de Capacidades, concibe a éstas como potencialidades inherentes a la persona y que se procuran desarrollar a lo largo de la vida. Se privilegian aquellas capacidades que fomenten el pensamiento crítico, creativo, solución de problemas y toma de decisiones de los miembros de una comunidad, involucrando al sector público (entidades de primera respuesta) y el sector privado, así como a la sociedad civil organizada.

La Educación Comunitaria, se reconoce que es a través de la educación como las personas se preparan para vivir en sociedad, al establecer relaciones, convivir y adquirir conciencia de pertenencia a la comunidad. La interacción entre personas del ejemplo y de la práctica social, es como se adquieren los valores, creencias, habilidades, actitudes, principios y es aquí donde está la clave para orientar el comportamiento de las personas hacia lo deseado socialmente.

La Educación Comunitaria promueve las condiciones necesarias para la actuación autónoma de las comunidades y para la autodeterminación de su acción social. Prioriza el proceso de promoción, participación y organización comunitaria, encontrando su fundamento y sentido en el desarrollo de la comunidad. Es un reto a nivel regional, integrar los tres componentes de la Gestión del Riesgo de Desastres en una sola mirada, ya que todos como sociedad, debemos involucrarnos.

1.9. Marco Normativo que sustenta la creación de la brigada comunitaria de respuesta ante desastres

Constitución Política del Perú

Artículo 197.- Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley⁶.

Ley N° 28551.- Ley que establece la obligación de elaborar y presentar planes de contingencia

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer la obligación y procedimiento para la elaboración y presentación de planes de contingencia, con sujeción a los objetivos, principios y estrategias del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Artículo 2.- Definición

Los planes de contingencia son instrumentos de gestión que definen los objetivos, estrategias y programas que orientan las actividades institucionales para la prevención, la reducción de riesgos, la atención de emergencias y la rehabilitación en casos de desastres permitiendo disminuir o minimizar los daños, víctimas y pérdidas que podrían ocurrir a consecuencia de fenómenos naturales, tecnológicos o de la producción industrial, potencialmente dañinos.

Artículo 3.- Obligación

Todas las personas naturales y jurídicas de derecho privado o público que conducen y/o administran empresas, instalaciones, edificaciones y recintos tienen la obligación de elaborar y presentar, para su aprobación ante la autoridad competente, planes de contingencia para cada una de las operaciones que desarrolle.

Ley N° 27867.- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

⁶ Artículo modificado por el Artículo Único de la Ley N° 27680, publicada el 07 marzo 2002

Artículo 49.- Funciones en materia de salud

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas de salud de la región en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.
- b) Formular y ejecutar, concertadamente, el Plan de Desarrollo Regional de Salud.
- c) Coordinar las acciones de salud integral en el ámbito regional.
- d) Participar en el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud de conformidad con la legislación vigente.
- e) Promover y ejecutar en forma prioritaria las actividades de promoción y prevención de la salud.
- f) Organizar los niveles de atención y administración de las entidades de salud del Estado que brindan servicios en la región, en coordinación con los Gobiernos Locales.
- g) Organizar, implementar y mantener los servicios de salud para la prevención, protección, recuperación y rehabilitación en materia de salud, en coordinación con los Gobiernos Locales.
- h) Supervisar y fiscalizar los servicios de salud públicos y privados.
- i) Conducir y ejecutar coordinadamente con los órganos competentes la prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres.
- j) (...)
- k) (...)

Artículo 61.- Funciones en materia de Defensa Civil

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de Defensa Civil, en concordancia con la política general del gobierno y los planes sectoriales.
- b) Dirigir el Sistema Regional de Defensa Civil.
- c) Organizar y ejecutar acciones de prevención de desastres y brindar ayuda directa e inmediata a los damnificados y la rehabilitación de las poblaciones afectadas.
- d) (...)
- e) (...)

Decreto Supremo N° 029-2018-PCM

Título II Políticas de Alcance Nacional

Aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales

Artículo 8.- Política Nacionales

8.1 Constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo.

Ley N° 27972.- Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 85.- Seguridad Ciudadana

Las municipalidades en seguridad ciudadana ejercen las siguientes funciones:

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

- 3.1. Organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva.
- 3.2. Coordinar con el Comité de Defensa Civil del distrito las acciones necesarias para la atención de las poblaciones damnificadas por desastres naturales o de otra índole.
- 3.3. Establecer el registro y control de las asociaciones de vecinos que recaudan cotizaciones o administran bienes vecinales, para garantizar el cumplimiento de sus fines.

Artículo 161.- Competencias y Funciones

8. En materia de Seguridad Ciudadana:

- 8.1. Crear, normar, dirigir y controlar el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, con arreglo a la ley de la materia.
- 8.2. Crear y desarrollar, conjuntamente con el Sistema Nacional de Defensa Civil, el Plan Metropolitano de Contingencia, para la prevención y atención de situaciones de emergencia y desastres; y
- 8.3. Crear el sistema de promoción del deporte comunal y distrital, integrado por el representante de la oficina de Fomento del Deporte y el representante de la Junta Vecinal.

Decreto Legislativo N° 1129, que regula el Sistema de Defensa Nacional y su reglamento

Artículo 4.- Componentes del Sistema de Defensa Nacional

El Sistema de Defensa Nacional es presidido por el Presidente de la República y está compuesto por:

- a) El Consejo de Seguridad y Defensa nacional;
- b) La Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA;
- c) La Dirección Nacional de Inteligencia, ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional; y
- d) Los Ministerio, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales.

El Sistema de Gestión de Riesgos de Desastres, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y los otros Sistemas Administrativos y Funcionales del Estado, coadyuvan al mejor cumplimiento de la finalidad del Sistema de Defensa Nacional, conforme a la normatividad vigente.

Resolución Jefatural N° 022-2022-CENEPRED/J - San Isidro (25.02.2022)

Dispone la publicación actualizada del Registro Nacional de Evaluadores de Riesgo, en el Portal Web Institucional del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres.

Artículo 1.- Declarar PROCEDENTE la solicitud de acreditación a la condición de Evaluador del Riesgo Originado por Fenómenos Naturales del Arquitecto ABARCA RUBIANES, DIEGO EDUARDO; Ingeniero Agrónomo ALZAMORA SAAVEDRA, ALCIDES; Ingeniero Civil ANTON ANGELES, HARDY ALEX; Ingeniero Ambiental ARROYO DEL RIO, LUIS EDUARDO; Ingeniero Civil ATAUSINCHI ATAUCHI, RONALD; Arquitecta CERRON TALAVERA, CONNY LIZ; Arquitecta CHAYACANI MALLQUI, YNGRID YAMILI; Ingeniera Civil CONTRERAS DIAZ, STEFANY MARIA; Arquitecta GUTIERREZ COTA, YURI TERESA; Ingeniero Ambiental HUARANGA FLORES, MICHAEL MIKER; Ingeniero Civil LAZO RAMOS, FREDDY ALONSO; Ingeniero Agrícola MAMANI LUQUE, ROYMIR RICHARD; Ingeniera Civil MANRIQUE LIZARME, KARLA JANETH; Arquitecto MARCELO VELASCO, MANUEL DARIO; Ingeniero Civil MARON LIMACHI, WILMER DARIO; Ingeniero Civil MENDOZA CUELLAR, JESUS ENRIQUE; Ingeniero Civil MIRANDA ZEBALLOS, ERICK ARMANDO; Ingeniero Civil ONCEBAY CUYA, EDGAR; Ingeniera Civil OVIEDO CUEVA, KATIUSCA

MIALU; Ingeniero Electricista PORRAS SEGUNDO, HANZEL LEOBARDO; Ingeniera Civil REYNA MANDUJANO, RAQUEL PATRICIA; Ingeniera Civil RUEDA BERLANGA, CARMEN ROSA; Arquitecto TAPIA LLAPA, JESUS MARCO AURELIO; Ingeniera Civil VALQUI HIDALGO, KARINA JANETTE; Ingeniera Civil VARGAS DEL CASTILLO, ERIKA KARINA; Ingeniero Geólogo VASQUEZ QQUENAYA, WALTHER JAVIER; con competencias para identificación y caracterización de peligros originados por fenómenos naturales, y análisis de los factores de vulnerabilidad.⁷

1.10. Definiciones Básicas

- a) **Defensa Nacional.** Es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera y ejecuta permanentemente para garantizar la soberanía, independencia e integridad territorial; así como la protección de los intereses nacionales, en el contexto de la Seguridad Nacional.
- b) **Desastres.** Conjunto de daños y pérdidas, en la salud, fuentes de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica y medio ambiente, que ocurre a consecuencia del impacto de un peligro o amenaza cuya intensidad genera graves alteraciones en el funcionamiento de las unidades sociales, sobrepasando la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias, pudiendo ser de origen natural o inducido por la acción humana.
- c) **Desafíos a la Seguridad Nacional.** Retos que asume el Estado para consolidar el desarrollo y reducir el efecto de los factores contribuyentes a las amenazas que afectan la Seguridad Nacional.
- d) **Gestión del Sistema de Defensa Nacional.** Es el proceso mediante el cual se establece un conjunto de acciones y procedimientos que realizan los componentes del Sistema relacionados con el fortalecimiento de capacidades, evaluación y optimización del marco normativo, enlace interinstitucional, evaluación y supervisión de la implementación de políticas, estrategias, programas, proyectos y otros instrumentos de gestión pública relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional.
- e) **Igualdad de oportunidades.** Es garantizar el desarrollo de las capacidades de las personas, de tal manera que circunstancias como el

⁷<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2911296/Resoluci%C3%B3n%20Jefatural%20N%C2%B0%20022-2022-CENEPRED.pdf>

género, la etnia, el lugar de nacimiento, o el entorno familiar, que están fuera del control personal, no ejerzan influencia sobre las oportunidades de vida de una persona ni sobre los resultados de los esfuerzos que realiza.

- f) **Poblaciones en situación de vulnerabilidad.** Es la que está comprendida por mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas privadas de libertad, migrantes y aquellos en situación de pobreza, cuyas condiciones económicas, sociales y culturales disminuyen su capacidad de adaptación y mitigación al cambio climático, por lo que se encuentran más expuestos a los impactos y riesgos del cambio climático.
- g) **Preocupaciones a la Seguridad Nacional.** Actividades o situaciones potencialmente desfavorables que obstaculizan el desarrollo y podrían contribuir a la generación o al mayor impacto de las amenazas que afectan la Seguridad Nacional.
- h) **Riesgo.** Es la probabilidad de materialización de una amenaza mediante la explotación de las vulnerabilidades de un activo crítico nacional.
- i) **Seguridad.** Es el margen de protección a la que tiene derecho una determinada persona, grupo social o Estado, frente a amenazas o riesgos de diverso tipo, sean estos imaginarios o reales, naturales o sociales y que constituye un derecho inalienable del hombre, para alcanzar el bienestar y desarrollo.
- j) **Seguridad Nacional.** Situación que alcanza el Estado en la que tiene garantizada la soberanía, independencia e integridad territorial, el Estado constitucional de derecho, la paz social y los intereses nacionales; así como la protección de la persona humana y los derechos humanos, mediante acciones de naturaleza diversa y carácter multidimensional, que permitan hacer frente a las amenazas y las preocupaciones, con la finalidad de crear las condiciones propicias para el bienestar general⁸.

II. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

⁸ Ministerio de Defensa – Sistema de Defensa Nacional
Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 (Resumen Ejecutivo)

La presente iniciativa legislativa modifica el Artículo 14° de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), a fin de incorporar en los gobiernos regionales y gobiernos locales la creación de la Brigada Comunitaria ante Desastres, para los procesos de preparación y respuesta ante situaciones de desastre que requieran acciones inmediatas, en concordancia con las normas del SINAGERD.

Por otra parte, la presente iniciativa no contraviene disposición constitucional alguna, sino atiende una necesidad vigente de potenciar las acciones de primera respuesta en la gestión de riesgo de desastres en nuestro país a fin de garantizar la vida, salud e integridad de la población, sobre todo de aquellas en mayor situación de vulnerabilidad.

2.1. Relación con la Agenda Legislativa y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

El segundo párrafo del Artículo 29 del Reglamento del Congreso de la República establece que, al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros presentarán una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período. Siendo la Agenda Legislativa un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa y que el debate de los proyectos de ley ahí contenidos deben de tener prioridad, tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso.

En ese orden; el Artículo 1 de la Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR, establece la aprobación de la agenda legislativa para el periodo Anual de Sesiones 2021-2022, teniendo como Acuerdo Nacional, entre uno de sus objetivos: un estado eficiente, transparente y descentralizado, relacionado a las Políticas de Estado donde señala como tema principal, en el punto 32. Gestión del Riesgo de Desastres que comprende el tema / proyecto de ley y; el punto 69. Gestión del riesgo de

desastres, temas de agenda legislativa para el desarrollo del indicado periodo⁹.

Cabe destacar que desde la publicación del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM a la fecha se han aprobado un total de 26 Políticas Nacionales, entre las cuales se encuentra la Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional (MINDEF) – Aprobada y publicada el 25/07/2021. Esta aprobación resalta la rectoría de los ministerios sobre las políticas nacionales y la necesidad de que las políticas de los gobiernos regionales y gobiernos locales se encuentren concordadas con ellas, en correspondencia con el carácter unitario del gobierno.

De esta forma y durante la emergencia nacional sanitaria, el Ceplan viene brindando asistencia técnica y capacitando metodológicamente a los 19 Sectores en la elaboración y/o actualización de las Políticas Nacionales, lo cual permitirá a los equipos sectoriales, diseñar, formular, implementar, realizar el seguimiento y evaluación a sus políticas.

Siendo que las Políticas Nacionales constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo.

En ese sentido, concluimos que las Políticas Nacionales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades y niveles de gobierno, como lo indica su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y modificatoria. Al respecto, Ceplan pone a disposición de la ciudadanía una base de datos con las políticas nacionales sectoriales remitidas por los ministerios.

El Acuerdo Nacional está conformado por el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de

⁹ Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, aprueba la Agenda Legislativa periodo Anual de Sesiones 2021-2022

consensos, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país.

Dichas políticas de Estado, proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y afirmar su gobernabilidad democrática, contando con la aprobación de la Política 32: Gestión del riesgo de desastres, elaborada a iniciativa de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, aprobada el 17 de diciembre de 2010.

El Perú ha obtenido importantes logros con respecto a los avances en gestión del riesgo de desastres a partir del año 2010; así también con la inclusión de la Política de Estado 32 "Gestión del Riesgo de Desastres"; la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD; la aprobación de la Política Nacional y, la implementación gradual del PLANAGERD 2014-2021, entre otros.

Es fundamental que la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, persista en la búsqueda de que la población sea atendida oportuna y eficazmente ante las emergencias y desastres que ocurran en el territorio, a través de estrategias, capacitaciones y coordinaciones con pleno respeto de sus derechos y diversidad.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no genera gasto adicional alguno al Tesoro Público, ya que se empleará el Programa Presupuestal número 0068 que disponen los gobiernos regionales y locales para atender y brindar la sostenibilidad de esta proposición. En ese sentido, busca potenciar y mejorar el proceso de preparación y respuesta de la gestión reactiva con la participación de la Brigada Comunitaria, en materia de gestión del riesgo de desastres a fin de ser coherente con la Política de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050.