



ALLAN LAVELL  
EDUARDO FRANCO  
(Editores)

**ESTADO, SOCIEDAD Y  
GESTIÓN DE LOS DESASTRES  
EN AMÉRICA LATINA**

EN BUSCA DEL PARADIGMA PERDIDO

**LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención de  
Desastres en América Latina

**1996**

Este libro ofrece los resultados del proyecto de investigación "Sistemas nacionales de prevención y atención de desastres en América Latina: un estudio comparado de experiencias de implementación", concebido y ejecutado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y realizado con el apoyo de ODA del Reino Unido, ECHO de la Unión Europea y CIID de Canadá. Incluye los casos de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Colombia y Perú. Aborda el origen y la evolución de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales que estos países se han dado en las últimas décadas para la gestión de los desastres, ligándolos tanto a las experiencias de desastres vividos como a los procesos sociales y políticos de esos países y de la región. En base a estudios de caso, realizados por investigadores e instituciones involucradas en el tema, somete a crítica la implementación de estas estructuras, revela las nociones que las informan, identifica a los actores sociales que intervienen y compara los procesos de tal manera de llegar a conclusiones generales para la región latinoamericana. Haciendo uso de un marco teórico que considera los más recientes y significativos avances sobre el tema y recogiendo la experiencia real del esfuerzo de los países para abordar esta problemática, sus conclusiones contribuyen tanto a reconocer los factores y procesos que significan estas estructuras como a la formulación de propuestas en ese campo.

Poco a poco los desastres dejan de ser vistos como las grandes emergencias producidas por fenómenos naturales imprevisibles y pasan a ser reconocidos como el resultado de la combinación de un conjunto de variados factores que son parte de los procesos sociales de los países. Un terremoto, una erupción volcánica, una inundación o una sequía no son suficientes para producir un desastre: las construcciones inadecuadas para un medio en donde históricamente se han repetido los terremotos, la ocupación de las faldas de los volcanes activos como medio único y permanente de subsistencia, la ocupación de los cauces y las riberas de los ríos y quebradas por pequeñas poblaciones o por grandes ciudades, los sistemas productivos e infraestructuras incompatibles con las características del medio ambiente, la incapacidad de los Estados y sociedades para controlar u orientar estos procesos, son hechos que muestran a los desastres como el resultado de procesos que comprometen a muchos aspectos y actores de la sociedad. En los años setenta y ochenta en América Latina, los países de la región han creado o reformado muchos de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales encargados de la problemática de los desastres. ¿En base a qué concepción de los desastres, a la participación de qué instituciones y actores sociales, siguiendo qué modelos y bajo la influencia de qué experiencias de desastres y de períodos políticos ha ocurrido esto? ¿Qué nivel de implementación y efectividad muestran estas estructuras en los diferentes países? ¿Logran incorporar todos los aspectos, actores e instituciones involucrados en los procesos que generan los desastres? ¿Deben hacerlo? ¿Cómo y en qué medida? Todas estas son preguntas que este libro busca responder para explicarse la situación de estas estructuras gubernamentales o nacionales, identificar sus límites, señalar sus posibilidades y ofrecer nuevas perspectivas para la innovación y el cambio.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>CAPÍTULO 8: EL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL .....</b>	<b>5</b>
<b>EN EL PERÚ O EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DEL CAMPO DE LOS DESASTRES .....</b>	<b>5</b>
EDUARDO FRANCO TEMPLE / LINDA ZILBERT SOTO ITDG-PERÚ .....	5
INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE LOS ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL EN EL PERÚ .....	5
LOS ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL EN LEL PERÚ .....	6
EL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL DEL PERÚ: EL ESFUERZO DE INTEGRACIÓN .....	31
A. EL GOBIERNO MILITAR REFORMISTA, EL TERREMOTO DE 1970 Y LA CREACIÓN DEL SISTEMA .....	32
B. LA PROPUESTA DE CREACIÓN DEL SISTEMA: EL OLVIDO DE UNA PARTE DE LA EXPERIENCIA. ....	43
D. LOS CAMBIOS DE 1987: ¿AMPLIACIÓN, MÁS INTEGRACIÓN O ENDURECIMIENTO? .....	70
SÍNTESIS Y CONCLUSIONES .....	101
BIBLIOGRAFÍA .....	106

## **CAPÍTULO 8: EL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL EN EL PERÚ O EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DEL CAMPO DE LOS DESASTRES**

**Eduardo Franco Temple / Linda Zilbert Soto ITDG-Perú**

### **INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE LOS ANTEDECENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL EN EL PERÚ**

El presente capítulo tiene como objeto situar el nacimiento, evolución e implementación del Sistema Nacional de Defensa Civil del Perú -creado en 1972 por el gobierno militar de ese entonces, a sólo dos años del terremoto probablemente más grande de la historia del país- dentro de la evolución de las formas institucionales que ha establecido el Estado peruano moderno para la gestión de los llamados desastres naturales<sup>1</sup>, durante los últimos cincuenta años. Asimismo, este capítulo analiza la situación y perspectivas actuales de ese Sistema, a la luz de los avances y propuestas sobre el tema.

La ubicación del nacimiento y evolución del Sistema de Defensa Civil en el más largo proceso institucional en el país respecto a este campo, no sólo permitirá revelar su relación con los procesos económicos y políticos más generales que ha vivido el Perú en los últimos cincuenta años, sino también entender su nacimiento y evolución como una opción dentro de otras existentes y ensayadas, como el resultado de factores y cristalización de procesos que condujeron a elegirla y, en particular, como el resultado de la participación de actores sociales y políticos que contribuyeron a favor de esa opción.

---

<sup>1</sup> Usamos el término *gestión de los desastres* en el sentido genérico en que es utilizado en la Introducción, Conclusiones y distintos capítulos de este libro, para referirnos al conjunto de actividades y aspectos ordinariamente considerados en el campo de los desastres: atención de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción, prevención y preparativos para los desastres. Aunque resulta en parte subjetivo y hasta arbitrario, se prefiere el término *gestión* al de *manejo* o *administración* de los desastres por varias razones: *manejo* y *administración* no dejan de tener una connotación de *manipulación* de hechos dados, con frecuencia materiales e inevitables y, por tradición, muy fácilmente se les asocia en español al aspecto o situación de la emergencia; *gestión* remite más a aspectos institucionales y sociales y, en ese sentido, resulta una palabra más permeable a todo lo que es planeamiento (en cuanto a preparativos, pero también en cuanto a la relación entre prevención y desarrollo). De hecho, *gestión de los desastres* tampoco está libre de lo afirmado para *manejo* y *administración*. Por eso pensamos que -como comienza a percibirse en los distintos capítulos de este libro, en particular en la Introducción y en las Conclusiones- la incorporación de la relación entre desastres y desarrollo y el énfasis en los aspectos preventivos y de la mitigación van progresivamente demandando una nueva manera de nombrar este campo concebido en toda su amplitud y complejidad, que se refiere a la *gestión de la problemática de los desastres*.

Para este estudio, entonces, nos remitiremos no sólo a los antecedentes de este Sistema en cuanto Sistema de *Defensa Civil*, sino como forma institucional actual en el país, que reclama para sí la centralidad y el conjunto de la gestión de los desastres. Se trata de entender el Sistema de Defensa Civil peruano, pero a la luz de las distintas opciones que existieron o existen y comprender que algunas de las que se dieron constituyen antecedentes de la actual, en cuanto forma institucional de gestión de los desastres, pero no necesariamente como *Defensa Civil*. De allí la importancia de estudiar también los antecedentes de la opción particular de *Defensa Civil*, para lo cual es necesario caracterizarla en su diferencia de las otras. Se trata de entender por qué se eligió la *Defensa Civil* como forma institucional de gestión de los desastres, de analizarla sin restringir a ella el campo de la gestión de los desastres.

Por eso será importante estudiarla al interior del proceso más largo que, habiendo incluido otras posibilidades que llegaron a ensayarse, nos remite a los factores y actores sociales diversos que se explican en el proceso social global nacional e internacional. De esta manera, intentamos no sólo describir el Sistema de Defensa Civil y lo ocurrido, sino entenderlo en sus causas, nociones que lo informan y caracteres, señalar niveles de implementación, logros obtenidos y dificultades y servir de este modo a la construcción de un marco para pensar el futuro desde la riqueza, compleja y a veces contradictoria, de ese proceso, y no sólo desde la opción definitiva.

En este sentido, este estudio se distingue de aquellos otros que ven en cualquier esbozo nacional de gestión organizada en el campo de los desastres, a nivel del Estado y de la sociedad, un antecedente del Sistema actual, sin considerar el hecho de haber renunciado a ciertos caracteres y enfatizado otros que distinguen la opción hoy en aplicación. No obstante, queremos dejar constancia de que este trabajo tiene una deuda muy grande justamente con esos estudios, gran parte de los cuales le han servido de fuente de información y reflexión, y que las propuestas que de aquí puedan surgir deben entenderse como parte de un proceso que no por crítico deja de ser continuo, de permanente perfeccionamiento y ampliación de la forma de asumir la responsabilidad en este campo, en el que personas e instituciones de este país y de otros pusieron y siguen poniendo lo mejor de sus esfuerzos. Si durante el proceso al que hemos aludido vemos oscilar entre distintos paradigmas la respuesta institucional del Estado y la sociedad al problema de los desastres y, en esa oscilación de un extremo a otro, se pierde la integridad de la problemática de los desastres, mal haríamos en volver a un extremo o crear uno nuevo que deje fuera la contribución de cada etapa.

## **LOS ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL EN LEL PERÚ**

### **1. De los peligros que vienen de fuera: los ataques aéreos.**

El documento que puede ser considerado como el antecedente más cercano del Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú, tal como lo encontramos hoy en día, nos remite a 1933 en que aparece por primera vez en la legislación nacional el concepto de *Defensa Civil*. El documento al cual nos referimos es el "Estudio sobre la necesidad de

creación de la Dirección Nacional de Defensa Civil", de fecha 31 de julio de 1970 (en adelante lo llamaremos *Documento Propuesta de Creación del Sistema*)<sup>2</sup>. En él se señala el capítulo sexto de la "Ley General de la Nación para Tiempo de Guerra", dedicado a la "Organización Defensiva del Territorio", como aquel en el que aparece por primera vez el concepto de "Defensa Civil", relacionado con "las medidas referentes a la Organización contra ataques terrestres, marítimos y aéreos"<sup>3</sup>.

A pesar de que en esa ley la expresión Defensa Civil no aparece (la primera mención con nombre propio no la encontraremos sino hasta 1946) como tampoco una mención a los desastres *naturales*<sup>4</sup>, este primer "antecedente" es retomado y mencionado como tal en varios otros documentos de los últimos veinte años del Sistema peruano, que se refieren a su origen y antecedentes. Lo encontramos, por ejemplo, en un documento de 1977, en donde se relaciona este capítulo con la "preparación y ejecución de todas las medidas de precaución que tuvieran por objeto proteger a la población civil, principalmente las referidas a los ataques aéreos"<sup>5</sup>.

Los ataques aéreos son importantes para el caso. Justamente en setiembre de 1932 -un año antes de la ley de 1933- había resurgido, aunque por un período relativamente corto, un conflicto fronterizo entre Perú y Colombia. Será uno de los primeros en América del Sur en que se utiliza la aviación como arma importante de guerra. Y entre el resurgimiento del conflicto en setiembre de 1932 y su solución diplomática definitiva en marzo de 1934, es decir, en plenas negociaciones, se promulga esta "Ley General de la Nación para Tiempo de Guerra", con su capítulo "Organización Defensiva del Territorio". No es de extrañar, entonces, que se diera esa ley y que se preparara a la población civil para contingencias bélicas y, en particular, para ataques aéreos. Lo que no resulta necesariamente claro, no por lo menos a primera vista, es por qué se considera esta norma el primer antecedente de un sistema encargado de la atención de los desastres *naturales*.

---

<sup>2</sup> COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR (1970) Tomo I, Anexo 7. En efecto, el 31 de julio de 1970, a sólo dos meses de producido en el Perú el terremoto de Huaraz, el Estado Mayor Coordinador del Comité Nacional de Emergencia, que se formó para hacer frente a la situación, emitió y publicó un extenso Informe de seis tomos y un número considerable de anexos. Como Anexo 7 del Tomo 1 se encuentra el documento en mención: "Estudio sobre la necesidad de creación de la Dirección Nacional de Defensa Civil". Este "Estudio" es una propuesta hecha por el Estado Mayor del CNE al gobierno peruano. Nos referiremos a él como el Documento Propuesta de Creación del Sistema por considerar que allí ya están los rasgos característicos y principales con los que nacerá, dos años después, el Sistema de Defensa Civil del Perú, con la dación del Decreto Ley 19388 del 28 de marzo del mismo año. En ese documento se presentan, además de la propuesta misma, un conjunto de antecedentes que serán retomados y analizados en el presente capítulo.

<sup>3</sup> COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR (1970) Tomo I, Anexo 7: 1.

<sup>4</sup> Al respecto puede consultarse la Ley No. 7864: Ley de Movilización Nacional, de 1933. En : Cámara de Diputados (1952) *Compilación de la Legislación peruana (Concordada)*, Tomo II: Leyes del No. 4945 al 8295: 867-872.

<sup>5</sup> COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL - SECRETARÍA EJECUTIVA (1977) Seguridad. Lima, Comité Nacional de Defensa Civil - Secretaría Ejecutiva (mimeo): pág 14.

Debe señalarse también que la ley se da en un momento de inestabilidad política en el Perú, especialmente recordada en la historia del país<sup>6</sup>. Todos estos años serán también de violencia política, en que se producen levantamientos militares y sublevaciones civiles en varias regiones; serán años de sangrientas represiones, juicios políticos y deportaciones, y los de la conflictiva redacción de la Constitución de 1933 que, sin embargo, ha estado en vigencia hasta 1979. Incluso llega a hablarse de ese período de la historia del país como el de la "Guerra Civil de 1932 y 1933" (Basadre, 1983: 195-250; 317-354). No obstante, tampoco parecen encontrarse en esa ley elementos suficientes que pudieran hacernos pensar que la Defensa Civil peruana la considera como un primer antecedente suyo por una función de control de la población civil en relación a conflictos civiles y políticos internos.

La única opción que queda es pensar que la situación de *emergencia*, por la destrucción que implica un ataque aéreo en guerra exterior, la necesidad de *ayuda inmediata* a la población civil afectada, y la posibilidad de que esta población sea *preparada* y *organizada* para defenderse en tiempos de paz para afrontar esas eventualidades, son condiciones y acciones que permiten asimilar estas disposiciones legales de la ley mencionada como antecedentes de la Defensa Civil peruana. Es decir, las disposiciones que se refieren a: 1) la "protección de la población civil", 2) los daños o destrucción que puede producir un ataque aéreo, 3) la necesidad de ayuda inmediata, y, 4) la necesidad de preparativos para esas situaciones que, considerando la "Organización Defensiva del Territorio" (u organización de tipo territorial), permitan además disminuir los daños cuando la eventualidad del ataque se produzca.

Las implicancias conceptuales de considerar esta ley como antecedente de la Defensa Civil peruana, son de enorme importancia pues, como iremos viendo en varios de los siguientes momentos de la institucionalización para la gestión de la problemática de los desastres en el país, esta asimilación del campo de los desastres al de las *emergencias*, al de la protección de una población desde una institución vertical del Estado, al de la ayuda inmediata y la necesidad de los preparativos, constituirá un *paradigma o matriz conceptual*, a veces excluyente, otras predominante, aunque en ocasiones -efímeras pero reales- parcialmente superado, según los actores políticos y sociales que prevalezcan en el país o según el sector del Estado al que se encargue la problemática de los desastres.

Asimismo, nos referimos a un *paradigma* y *matriz conceptual* no sólo por la noción genérica de los desastres que implica y por otras derivaciones conceptuales y metodológicas, sino también y especialmente porque de ella nacerá la organización para el tratamiento de ese campo. Por ejemplo, manteniéndonos en el plano de los antecedentes, otro de los mencionados en los documentos del Sistema actual es el "Reglamento del Servicio de Guarnición", en donde -se dice- se establecían pautas para el socorro contra desastres "hasta llegar a la acción organizada mediante la declaración de Zonas de Emergencia".

---

<sup>6</sup> Iniciado el conflicto con Colombia, mientras se preparaba el envío de tropas peruanas a la zona, en abril de 1933, el Presidente de la República de ese entonces, el General Sánchez Cerro, fue asesinado, el Congreso de la República designó un nuevo Presidente y tomó otro giro la solución al conflicto (Cortez y Pautrat, 1985: 125, 131; Basadre, 1983:317-354)

El hecho de que, por ejemplo, estas zonas quedaran bajo comando absoluto de un Jefe Político Militar (*Documento Propuesta de Creación del Sistema*, 1970, I, 7: 1) responde al mismo género de concepción que el referido para la "Organización Defensiva del Territorio" de 1933, relacionado en este reglamento a una forma específica de concebir la organización de una zona de *emergencia* y su comando. Para asimilarlo al campo de los desastres desde el de la emergencia, se señala justamente en esos documentos (*Ibid.*) que en ese Reglamento se establecían pautas para la declaración de Zonas de Emergencia y sus formas de gobierno.

## **2. De los peligros que vienen de dentro: el terremoto de 1940. Las primeras manifestaciones de un nuevo campo de la realidad de los desastres (urbanización y vivienda). Respuestas desde un paradigma diferente pero incomunicado con el anterior.**

En 1940, se produce el terremoto de Lima, de intensidad VII-VIII MM, con 3,500 heridos y 179 muertos (Silgado, 1981: 36), muy presente en la historia oral y escrita de la ciudad y del país. En ese momento, Lima tenía una población de 645,000 habitantes (Riofrío, 1978: 11). Este terremoto supondrá el inicio de procesos de urbanización con nuevas características, consecuencia de la imposibilidad de los sectores empobrecidos de reconstruir sus casas, que invaden terrenos baldíos o se trasladan a zonas tugurizadas. Justamente después de ese terremoto surgirá la primera ola de barriadas en Lima. Antes de él existían sólo 5 barriadas, aparte de los barrios populares, pero luego aparecerán 4 barriadas más (*Ibid.*: 11, 12).

Pero también será como consecuencia de este terremoto que se darán normas que prohíben el uso para la construcción de *adobe* y *quincha* en Lima (Sánchez León y Calderón, 1980: 54)<sup>7</sup>. Es probable que la destrucción de las construcciones de *adobe* y *quincha* se debiera más a la antigüedad de las mismas, a su deterioro y a su falta de mantenimiento, a consecuencia de la pobreza de sus usuarios, que al uso mismo de esos materiales. La norma es muy cuestionable pues se concentra en los materiales, ni siquiera observa el sistema constructivo en su conjunto y deja de lado otros factores probablemente más importantes para generar la vulnerabilidad de las edificaciones.

Finalmente, ésta no se va a cumplir en Lima y en ello también juega un rol importante el hecho de que no haya habido propuestas o programas concretos significativos, desde ningún sector, que sirvieran de alternativa a esos materiales y sistemas constructivos que se encontraban al alcance de los sectores damnificados o empobrecidos, en general. Sin embargo, cabe destacar que esta norma de ingeniería responde a una matriz conceptual diferente a la de la emergencia-ayuda-protección a la población civil y preparativos, y nos introduce en la de la prevención. Este proceso de urbanización que comienza a ser acelerado, esta primera ola de barriadas en Lima (fenómeno que podría

---

<sup>7</sup> Durante el sismo se había destruido el 38% de las construcciones de *quincha*, el 23% de las de *adobe*, un 20% de las de ladrillo y un 9% de las de cemento, más un 10% de otros materiales, posiblemente precarios (Silgado, 1981: 36). Si sumamos las proporciones de edificaciones de ladrillo y cemento destruidas, resulta un porcentaje superior al de la destrucción de construcciones de adobe.



considerarse como de "reconstrucción" espontánea) y, como respuesta institucional, estas normas, cuestionables e incluso inaplicables, manifiestan no sólo otro campo de la realidad, sino al mismo tiempo que las normas tienen un carácter y surgen en un contexto y matriz conceptual diferente al del peligro bélico, a los peligros *que vienen de fuera*.

Entonces, por un lado se descubre un proceso de urbanización claramente jalonado por desastres, parte de cuyas características van a provenir de estos, y, por otro, normas "técnicas" que surgen en contextos de desastre, pero desde el sector vivienda y construcción. Independientemente de lo adecuado y suficiente de las normas, ellas provienen de lógicas diferentes por el campo al que pertenecen; no interesará sólo si son adecuadas por sí mismas (la prohibición del *adobe* y la *quincha* o, por contraste, el tipo de organización de la población civil para tiempos de guerra), sino si las lógicas llegan alguna vez a encontrarse o se mantienen paralelas e incomunicadas. No importa tanto que se trate de normas cuestionables o inaplicables, sino de campos de la realidad no conectados entre sí a nivel institucional y, sobre todo, importa por qué ocurre esto. De allí que deba definirse el campo de los desastres para entender la evolución y dificultades del proceso institucional al respecto, cómo se llega a la actual situación del Sistema de Defensa Civil peruano y cuáles son los factores y actores que intervienen en la construcción de esa definición.

### **3. Nuevas reacciones institucionales a los desastres naturales desde otros sectores.**

Los años siguientes de 1941 y 1942, serán años prolijos en desastres en el país. En 1941 se produce un aluvión en Ancash, en el que mueren nada menos que 5,000 personas<sup>8</sup> (COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL - SECRETARIA EJECUTIVA, 1977: 12), como efecto del deslave de la cordillera y del desembalse de las lagunas de la parte alta. En setiembre de ese mismo año tiene lugar un terremoto en Cuzco, de intensidad VI-VII MM, que ocasionó serios daños en la ciudad (Silgado, 1981: 40). En agosto de 1942, un terremoto afecta la zona limítrofe de Ica y Arequipa (región con una importante proporción de zonas rurales), cuya intensidad IX MM supuso la ruina de Nazca<sup>9</sup>.

El aluvión de Ancash significará la creación de la Comisión Nacional de Lagunas. Sin embargo, no encontramos en el proceso institucional analizado hasta ahora, en el canal de la organización para las emergencias, modificaciones que nos hagan pensar que estos desastres repercutían en él. A lo sumo podemos conjeturar que podían estar preparando el terreno para cambios institucionales en ese tipo de organización. Hay que señalar que si esto hubiese sido cierto estas experiencias de desastres no habrían cristalizado en cambios en ese canal, sino hasta que se produjera un nuevo conflicto bélico (esta vez con el Ecuador), por un lado, y que estas experiencias se procesaran dentro del paradigma de "la organización de la población civil en tiempos de guerra", por

---

<sup>8</sup> Huaraz será una de las poblaciones más afectadas por la catástrofe de 1970.

<sup>9</sup> Como consecuencia del terremoto, el 30% de la ciudad de Nazca quedó en ruinas, murieron 30 personas y 25 quedaron heridas (Silgado, 1981: 40. 41).

otro. Pero algo muy importante de señalar también es que, en los nuevos cambios plasmados a partir de esa situación de conflicto bélico, este paradigma comienza a ampliar su objeto de acción, aunque sin cambiar su matriz misma o sus rasgos esenciales.

#### **4. La ocurrencia de conflictos bélicos y la evolución de las formas institucionales en el campo de las emergencias. Consolidación de la Defensa Pasiva.**

El 18 de noviembre de 1942 se promulga un Decreto Supremo<sup>10</sup> que da origen a la "Defensa Pasiva Nacional", la cual prescribe y anuncia un Reglamento Orgánico<sup>11</sup>, y la organiza mediante la creación de la "Comisión Nacional de Defensa Pasiva". Las emergencias a las que se refiere seguirán siendo fundamentalmente bélicas. Pero hay que destacar que, sin embargo, muchas de las medidas pueden ya ser virtualmente aplicadas en otro tipo de emergencias.

En cuanto a la Comisión Nacional de Defensa Pasiva, se trataría ya de un primer antecedente *orgánico* realmente asimilable a los organismos que más tarde surgirán como *especializados* para coordinar o atender las emergencias de otro tipo (las que veremos aparecer en 1961, 1963, 1970, etc.), en la medida en que estamos ante una entidad no sólo *especializada* sino institucionalmente *diferenciable* y, sobre todo, que involucra a otros sectores. Al parecer, se trata de una estructura u organización de la defensa frente a agresiones militares externas, que comienza a abarcar un campo más amplio, lo que supone una variación en el objeto de la organización.

Que esta "Defensa Pasiva" esté pensada fundamentalmente para situaciones bélicas, de ataques a ciudades, etc., puede deducirse de la enumeración de aspectos que consideró este Reglamento, en especial cuando hacía referencia explícita a la organización del "servicio de dispersión, encargado de asegurar el transporte de personas y recursos" y del "servicio de vigilancia, alarma y oscurecimiento" (COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL, SECRETARÍA EJECUTIVA, 1977: 14). Sin embargo, puede verse también que los otros aspectos considerados, como organización de los servicios de transmisiones, primeros auxilios, lucha contra incendios, limpieza de escombros y desmontes, desinfección, abrigo y refugio, transportes y abastecimientos y

---

<sup>10</sup> Los Decretos Leyes son las normas con categoría de ley promulgadas por los gobiernos de facto; y los Decretos Legislativos, las normas con categoría de ley promulgadas por el Poder Ejecutivo, en virtud de una delegación de facultades legislativas por parte del Congreso o Poder Legislativo durante gobiernos constitucionales y que deberán ser ratificados por el Congreso. En los gobiernos constitucionales, salvo en el caso -considerado excepcional- de los Decretos Legislativos, los Decretos Supremos son la máxima norma de carácter reglamentario que promulga el Poder Ejecutivo. Lo hace el Presidente de la República con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Las Resoluciones Supremas son también normas del Ejecutivo, pero únicamente promulgadas por el Presidente de la República con la rúbrica de uno o más de sus ministros. No requiere voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

<sup>11</sup> Ese mismo 18 de noviembre de 1942, mediante Resolución Suprema N° 292 IGE/A-18-XI-1942, se aprueba el Reglamento Orgánico que prescribía el Decreto Supremo que creara la "Defensa Pasiva Nacional".

albergues, sí pueden ser aplicados a otro tipo de desastres. Y será justamente este hecho el que irá marcando en la historia institucional de la gestión de los desastres, y en particular en ciertos momentos, la asimilación del manejo del conjunto de los mismos a las formas de manejo de las emergencias o desastres bélicos y no a la inversa<sup>12</sup>.

Observamos, además, que se recurre al "Servicio de Policía Municipal [para que sea el] encargado de hacer cumplir las disposiciones municipales referidas a la Defensa Pasiva" (COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL -SECRETARÍA EJECUTIVA, 1977: 14). La aparición del Municipio y de la Policía Municipal, cumpliendo un rol en la Defensa Pasiva, supone la consideración de otro tipo de organizaciones, la de los Gobiernos Locales, para este tipo de defensa. Desde la matriz o lógica de la protección frente a peligros externos se comienza a involucrar, y poner al servicio de esa lógica, a otras instituciones o sectores del Estado. La inclusión de los Municipios y del Servicio de Policía Municipal significa, además, que siempre es posible establecer articulaciones entre una organización "civil" y la "militar", aunque lo determinante será en función de qué autoridad y de qué principio organizador se realiza esa articulación, en función de qué estructura o sistema y de qué lógica u orientación de la acción.

Una primera conclusión puede ser que los campos referentes a la vulnerabilidad frente a peligros en situaciones bélicas y a la vulnerabilidad urbana frente a peligros de otro tipo están definitivamente separados, pero que el proceso institucional respecto al primero, marcado por la lógica de la emergencia, comienza a arrastrar los elementos institucionales que podrían corresponder, y responder efectivamente, al segundo. Las normas de la Defensa Pasiva a las que aludimos aquí no provienen del campo de los desastres, tal cual los entendemos hoy día y que existieron siempre. Esto lo confirma la fecha en que se promulgan las dos normas mencionadas sobre la "Defensa Pasiva Nacional", la "Comisión Nacional de Defensa Pasiva" y su Reglamento Orgánico, es decir el 18 de noviembre de 1942. Esto es, se dan muy poco tiempo después de culminado el conflicto con el Ecuador<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> En 1942, por Resolución Suprema N° 292 IGE/A - 18-XI-1942, se aprobó el Reglamento Orgánico "Defensa Pasiva Nacional", el cual, entre otros aspectos, consideró los siguientes:

- 1) Organización del Servicio de Vigilancia, Alarma y Oscurecimiento.
- 2) Organización del Servicio de Transmisiones, a fin de difundir las órdenes de alarma.
- 3) Organización del Servicio de *Dispersión*, encargado de asegurar el transporte de personas y recursos.
- 4) Organización de los Servicios de Primeros Auxilios, tratamiento y otros de índole sanitario.
- 5) Organización del Servicio de lucha contra incendios.
- 6) Organización del Servicio de limpieza de escombros y desmontes.
- 7) Organización del Servicio de Policía Municipal, encargado de hacer cumplir las disposiciones municipales referidas a la Defensa Pasiva.
- 8) Organización del Servicio de Desinfección.
- 9) Organización de los Servicios de Abrigo y Refugio.
- 10) Organización de los Servicios de Transportes.
- 11) Organización de los Servicios de Abastecimiento y Albergue. (COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL, SECRETARÍA EJECUTIVA, 1977:14)

<sup>13</sup> El conflicto con el Ecuador se inicia en julio de 1941 y dura hasta comienzos de 1942, en que se firma el Tratado con que culmina el conflicto y que sería ratificado por los Congresos de ambos países, en febrero de 1942 (Cortez y Pautrat, 1985: 136, 137).

Hasta esta etapa contamos con dos campos y procesos paralelos: 1) las emergencias bélicas y las normas y sistemas para responder a ellas, aparentemente consistentes y poco a poco cada vez más aplicables a emergencias de otro tipo; y, 2) los procesos de urbanización y los de su vulnerabilidad, consecuencia de desastres, con algunas normas de prevención de sismos referidas a los materiales constructivos, y, también, el nacimiento de instituciones como la Comisión Nacional de Lagunas, que -como las normas de construcción- surgen muy claramente como respuesta y desde el campo de los desastres, tal como los concebimos hoy día. Comenzamos a contar con normas y organizaciones que responden propiamente a los desastres no bélicos.

**5. Políticas del Estado referentes a la urbanización en el siguiente período. El gobierno de Bustamante y la Guerra Fría. La coincidencia del desarrollo de las instituciones para el Planeamiento Urbano, de las Defensas Nacionales y de las instituciones científicas. 1946: la aparición con nombre propio de la Defensa Civil; similitud con el proceso de la Cruz Roja Internacional.**

Paralelamente a los efectos del terremoto de 1940, en estos años adquiere fuerza un proceso migratorio del interior del país hacia las capitales costeñas (en especial Lima) que trae consigo un conjunto de cambios políticos y sociales, pero sobre todo un proceso de urbanización acelerada en las ciudades, en donde se ocupan zonas altamente vulnerables<sup>14</sup>. A todo este proceso el Estado responde con la creación de algunos organismos, como la Corporación Nacional de Vivienda y la Oficina Nacional de Planificación Urbana. La primera, al parecer, fue un intento del gobierno de agrupar a todos los sectores involucrados en el tema con un importante acento en la participación estatal y privada, sin ninguna participación popular, como es obvio<sup>15</sup>.

La Corporación tenía como función mejorar las condiciones de habitación en todo el país, atendiendo los aspectos higiénicos, técnicos, económicos y sociales; tenía, por ejemplo, planes para construcción e higienización de viviendas a favor de los sectores bajos. La Oficina Nacional de Planificación Urbana habría tenido por función vincular a todos los sectores del Gobierno con los Municipios o Gobiernos Locales, estableciendo pautas de crecimiento y zonificación, es decir, en todo lo que es la labor urbanística (Sánchez León y Calderón, 1980: 63). Lo que en ese momento prima es una suerte de trinomio Estado, Sector Privado y Municipios para la Planificación Urbana, en el que, sin embargo, no parece haber ningún lugar para algún organismo relacionado con lo que será después la Defensa Civil.

---

<sup>14</sup> En Lima, por ejemplo, son ocupados los cerros aledaños de San Cosme y El Agustino, las riberas del río Rímac en las zonas céntricas y, al mismo tiempo, se produce un proceso de tugurización en otras zonas de la ciudad (Riofrío, 1978: 13).

<sup>15</sup> El directorio de la Corporación Nacional de Vivienda estaba compuesto por representantes de la Presidencia de la República, de la Asociación de Bancos, de la Cámara de Comercio, de la Academia Nacional de Medicina, de la Sociedad de Arquitectos y del Instituto de Urbanismo (organismo privado que agrupaba a profesionales dedicados al estudio de medidas racionales para el crecimiento de la ciudad y del estado de conservación de las viviendas) (Sánchez León y Calderón, 1980: 31-34).

En este mismo período, sin embargo, en abril de 1946, se da un Decreto Supremo que aprueba un Proyecto de Reglamento de Defensa Civil Nacional, el mismo que tenía tres partes: Organización, Preparación y Medios técnicos de Defensa Civil (Gómez, 1992: 285). De hecho, tenemos como contexto los desastres de los años anteriores (1940, 1941 y 1942 ya mencionados), el proceso migratorio y la urbanización acelerada y las reformas en el Estado relativas a Vivienda y Urbanización. Sin embargo, el dato más relevante parece ser la fecha de aprobación de este Reglamento de Defensa Civil, un año después de terminada la Segunda Guerra Mundial, que lo liga más bien a los cambios políticos hemisféricos. No tenemos el hilo continuo que nos conduce a este Reglamento, como tampoco su relación con los de la Defensa Pasiva aprobados en 1942.

Lo que tenemos es que, entre ambos períodos, finaliza la Segunda Guerra Mundial, se inicia la Guerra Fría y los Estados Unidos se ocupan de consolidar sus posiciones en el Hemisferio Occidental. Eso implicará una intervención importante en la organización de las Defensas Nacionales de los países, con miras a su modernización, y una ampliación del concepto y las funciones del sector de Defensa Nacional que explicaría perfectamente la aparición a su interior, recién con nombre propio, de la Defensa Civil. Paralelamente, se había venido dando un desarrollo de la actividad científica en relación a los sismos. Ya en el año 1907, la Sociedad Geográfica de Lima había adquirido un sismógrafo Milne, que consistía de un componente horizontal y funcionó hasta 1924. En 1913, la Sociedad adoptó un sistema Wiechert con dos componentes horizontales y uno vertical, con registro visible sobre papel ahumado. En la década del 20, la Sociedad adquirió un moderno sismógrafo Milne-Shaw, pero nunca fue instalado. La Estación Sismológica de Lima funcionaría intermitentemente desde 1907 hasta 1946 (Giesecke, 1981: 84); pero en el año 1944 el U.S. Coast and Geodesic Survey había instalado en Lima el primer acelerógrafo, con el auspicio del Instituto Geológico del Perú, el cual posteriormente pasó al Instituto Geofísico del Perú, donde aparentemente aún se encuentra operativo (Ibíd.: 86).

A pesar de aprobarse este Reglamento de Defensa Civil Nacional, al que hemos hecho mención, sólo uno o dos años después de la instalación de este acelerógrafo no hemos encontrado referencias concretas sobre la eventual relación entre ambos hechos. Lo que sí debe señalarse es que coinciden un momento de la evolución de las instituciones relativas a la planificación del desarrollo urbano, de surgimiento de nuevas entidades para el manejo de recursos naturales que comportan un peligro y de instituciones científicas, con este otro en el orden de las Defensas Nacionales y la Defensa Civil.

Asimismo, en el plano internacional, es justamente en este mismo período posterior a la Segunda Guerra, en 1951, que la Liga de las Asociaciones de la Cruz Roja redefine explícitamente sus funciones, formalizando su responsabilidad en las situaciones de emergencia como consecuencia de desastres "naturales" y no sólo en los casos de conflictos armados y sus consecuencias (COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR, 1970, I, 8, II: 3). En el caso de la Cruz Roja estaría ocurriendo un fenómeno similar al de los organismos predecesores de la Defensa Civil, en donde, desde la matriz de la emergencia en situaciones de conflicto militar se amplía el objeto de la acción a otro tipo de emergencias.

Es decir, la extensión del objeto de la acción de instituciones nacidas para responder a contextos bélicos al de los desastres *naturales*. Se amplía el tipo de emergencia a atender, pero no necesariamente se interviene en la prevención y el desarrollo de la actividad científica, el planeamiento y desarrollo urbanos y el manejo de los recursos naturales. Desde la matriz de la emergencia se cubren nuevos tipos de emergencia, pero sin variarla en su esencia.

## **6. La incomunicación entre las instituciones y el paralelismo de los procesos institucionales en cada campo y desde cada matriz. El segundo período de gobierno democrático de Manuel Prado (1956-1962).**

Sin embargo, esta progresiva asimilación del campo de las emergencias al de las emergencias bélicas y a las organizaciones nacidas en esos contextos, su paralelismo e incomunicación con los procesos institucionales y entidades surgidas en el campo tanto del planeamiento urbano como del desarrollo científico, las hace incapaces para intervenir en el campo general de los desastres y de la vulnerabilidad crecientes en el país, en ese período. En esos años, en el Perú aparecerá una nueva relación política con el fenómeno urbano popular: las barriadas o barrios marginales, surgidos en condiciones precarias, comienzan a ser interlocutores políticos de primera importancia; nace y se fortalecerá más tarde también una visión y una actividad privadas del proceso urbanístico; las instituciones científicas comienzan a desarrollarse, pero el conocimiento, la experiencia e instrumentos nacidos en cada campo, por separado, parecen no encontrar espacio para hacerse efectivos.

En cuanto a la iniciativa privada, unos años más tarde<sup>16</sup> ésta se verá fortalecida en todas las actividades, pero en particular en la de la construcción, al mismo tiempo que se produce un interés por afrontar ciertos problemas sociales, intentándose algunas reformas con asesoramiento de los Estados Unidos. Se crea, por ejemplo, una Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (la llamada *Comisión Beltrán*)<sup>17</sup>, cuyas propuestas debían tener por objeto elevar las condiciones de vida de la población (Sánchez León y Calderón, 1980: 36). Ya nos encontramos en el espíritu de la *Alianza para el Progreso*. La participación privada en la construcción, sin embargo, no responde en absoluto a ningún tipo de interés que haga pensar que el relativo desarrollo o ampliación de las organizaciones para la emergencia signifique algo en el campo de la vulnerabilidad urbana. El sector privado construye conjuntos habitacionales que no ofrecen condiciones adecuadas de habitabilidad (viviendas de 16 a 24 m<sup>2</sup>, en edificios de cuatro pisos, 2,300 a 4000 habitantes por Ha, saturados y con pocos espacios

<sup>16</sup> Nos referimos a los años 1956-1962 del segundo gobierno democrático de Manuel Prado.

<sup>17</sup> Esta es la muy recordada comisión sobre el tema que, creada en el segundo gobierno de Manuel Prado (1956-1962), presidió Pedro Beltrán, director del influyente diario *La Prensa* y uno de los Ministros de Economía que expresaría mejor la doctrina económica liberal en el Perú, de la cual fue promotor. Esta comisión contó con la asesoría de personas e instituciones extranjeras, entre las que sobresale el grupo de estudio presidido por Stanley Baruch, Jefe de Vivienda de la International Corporation Administration del Gobierno de los Estados Unidos, e integrado entre otros por Neal J. Hardy, Director del National Housing Center, y Lawrence M. Cox, Director Ejecutivo de la Norfolk Development and Housing Authority, quienes prestaron la más extensa colaboración (Sánchez León y Calderón, 1980: 116).

libres)<sup>18</sup>, sin mayor reglamentación ni control por parte del Gobierno (Ibíd.: 116, 128; Riofrío, 1978: 16).

Al mismo tiempo, por recomendación de esta Comisión, se crea el Instituto Nacional de Vivienda, que llevará a cabo los proyectos de Ciudades Satélite según propuestas de planificación urbana que plantean la distribución de la población de menores ingresos en las zonas periféricas de la ciudad, un modelo de crecimiento urbano importado de los Estados Unidos (Sánchez León y Calderón, 1980: 37, 118). En los hechos, la aplicación en el Perú de este modelo da como resultado que en la Ciudad Satélite de Ventanilla, ubicada al norte de la Provincia Constitucional del Callao, por ejemplo, las autoridades permitan que las construcciones se asienten en terrenos poco seguros, con fallas geológicas y con bases de arenal, sin normar o proponer consideraciones sobre cimentación especial y otras medidas preventivas. Un posterior terremoto, el del 3 de octubre de 1974, confirmaría que estas zonas requerían medidas especiales en cimientos y estructuras, en caso de utilizárselas para construcción (Riofrío, 1978: 84, 85).

No sabemos hasta qué punto existía información científica al respecto porque recién en 1974 se produce la comprobación; sin embargo, la línea de actuación que representa la prohibición del *adobe* y la *quincha* como prevención, en 1940, no parece tener continuidad en este caso. Vuelta la mirada en este período a lo que está ocurriendo en el campo de la construcción, obras públicas y urbanización, los desastres -a pesar de no serlo ya formalmente- parecen seguir estando confinados al campo de los peligros bélicos: *los que vienen de fuera*. Aquello en que se va convirtiendo la Defensa Civil y lo que son los otros desarrollos institucionales que intervienen en el campo de los desastres siguen sin comunicarse y tal situación parece debilitarlos por separado y disminuir la intervención en este último.

## **7. La sequía de 1958 y 1959 en el centro y sur del Perú y la gestión de las emergencias desde Comisiones Especiales.**

Este período, también prolijo en desastres sísmicos<sup>19</sup>, da la oportunidad de ver actuar a las agencias de ayuda norteamericanas en otros tipos de desastre, como son las sequías. En efecto, en los años 1958 y 1959 se produce una fuerte sequía, especialmente en las regiones central y sur del país, que ocasiona cuantiosas pérdidas en cosechas y animales; como consecuencia de esto, se da una migración masiva de campesinos hacia las ciudades capitales de los departamentos afectados.

Se forma una *Comisión Especial de Ayuda*, que luego será reemplazada por el *Plan de Desarrollo del Sur*. Este Plan cuenta con el apoyo de los Estados Unidos y es constituido por dos programas: un Programa de Ayuda Alimenticia (para el que EEUU dona toneladas de alimentos) y otro de Ejecución de Obras Públicas que cuenta con la cooperación de la AID. Este segundo, entre otras cosas, considerará la generación de

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, el Barrio *El Porvenir* de Lima.

<sup>19</sup> Entre los años 1958 y 1960, en diferentes regiones del país, se producen varios sismos de fuerte intensidad. Seis de ellos sobrepasan el grado VI MM (Silgado, 1981: 50-53).

empleo (Cortez y Pautrat, 1985: 151,152). Las sequías, al parecer, son un tipo de desastre que, por el lapso de tiempo que con frecuencia comprenden y su modo de afectación a las actividades productivas, coloca la atención más cerca de los problemas del desarrollo.

Sin embargo, este es un caso en donde las características y dimensiones del desastre y la problemática implicada, en lugar de modificar o adecuar los organismos ordinarios de los sectores del Estado que pudieran responder a la complejidad del problema, dan pie a la creación de organismos especiales, *ad hoc*, por un tiempo definido, y de Planes Especiales, impidiendo el desarrollo institucional de los sectores que podrían haber tenido una vigencia posterior al momento de la agudización de los problemas.

No obstante esto, este mismo período de gobierno civil es probablemente el primer momento en la historia del país en donde la presencia de emergencias relativas a desastres no bélicos puede verse actuando sobre el desarrollo de las instituciones que atienden emergencias. Serán organizaciones que no superarán el paradigma de la *emergencia* y, en ese sentido y sobre todo por ello, se asimilarán y se mantendrán dentro de la matriz militar, pero serán las primeras modificaciones en las organizaciones para las emergencias que surjan desde el campo de los desastres no bélicos. El curso de la respuesta desde la ayuda y la rehabilitación para el desarrollo del *Plan de Desarrollo del Sur* y el del desarrollo institucional para la emergencia seguirán paralelos, pero también este último se verá tocado por los desastres naturales.

## **8. El Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos.**

El 3 de febrero de 1961 se crea el Comité Nacional de *Defensa contra Siniestros Públicos*. Es el primer organismo para atender emergencias pensando en lo que hoy se entiende por desastres naturales: "terremotos, inundaciones, sequías y otros siniestros"<sup>20</sup>. Es importante señalar aquí que se trata de un organismo de "carácter permanente", al que se le encarga que "planee y prepare las medidas necesarias para contrarrestar dichos siniestros" y que, "producidos estos, asuma la Dirección y Control de las operaciones" y coordine "las entidades y elementos de auxilio", así como "supervigilar y controlar el adecuado empleo de todos los medios y recursos de auxilio, de origen interno y externo, destinados a contrarrestar los siniestros" (Art. 2do. del Decreto Supremo).

---

<sup>20</sup> El Considerando del Decreto Supremo dice: "Que es deber primordial del Supremo Gobierno velar por el bienestar general y, en consecuencia, *prevenir las medidas necesarias para el caso de producirse* en el país calamidades públicas, tales como *terremotos, inundaciones, sequías y otros siniestros*; Que la *experiencia ha demostrado la necesidad de contar con un organismo permanente que planee y prepare las medidas y los medios necesarios para contrarrestar dichos siniestros y, producidos estos, asuma la Dirección y Control de las operaciones correspondientes, coordinando las entidades y elementos de auxilio* destinados a restablecer la normalidad de las poblaciones damnificadas o en peligro, en todo el territorio nacional" (Decreto Supremo de creación del CNDSP; "Compendio de Legislación de 1961", 1962: 76; las cursivas son nuestras).



En segundo lugar, es un Comité que incorpora a los Ministerios de Fomento y Obras Públicas, de Salud Pública y Asistencia Social y de Agricultura. Asimismo, a la Cruz Roja Peruana y al Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú. Pero, mientras que los ministerios mencionados forman parte del Comité a través de Delegados, el Decreto Supremo demanda la presencia del Presidente de la Cruz Roja Peruana y la del Comandante General del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú. Asimismo, el Comité Nacional de Defensa Contra Siniestros Públicos tiene como presidente a un General del Ejército, en actividad o en retiro, nombrado por Decreto Supremo a propuesta del Ministerio de Guerra, al que se sumarán -además de los delegados de los Ministerios ya señalados- los de los Ministerios de Guerra, de Gobierno y Policía, de Marina y de Aeronáutica. El Decreto Supremo encarga a los Ministerios de las Fuerzas Armadas hacer su Reglamento.

Alrededor de un eje militar, se reúne a los delegados de un conjunto de sectores del Estado y se deja establecido que "los Ministros de Estado proporcionarán las mayores facilidades en sus respectivos portafolios para asegurar la cooperación y coordinación en los trabajos de planeamiento y ejecución del expresado Comité" (Art. 5to.), así como que el Comité "contará con la cooperación técnica y material de todos los demás organismos del Estado, en la forma y medida que lo solicite el Comité, y de conformidad con los recursos disponibles por dichos organismos". Las "sesiones tendrán lugar por lo menos una vez por semana" (Art. 6to.), se entiende que durante la emergencia. El esquema de dirección central no se diferencia en lo sustancial del que nacerá en 1972, a pesar de no contar con Direcciones Nacionales, Oficinas Sectoriales y, lo que distinguirá a las modificaciones del Sistema de Defensa Civil en las décadas siguientes, Comités Regionales y, más recientemente aún, participación de los Gobiernos Locales.

Es interesante destacar que este Comité no lleva el nombre de Defensa Civil, término propio de la tradición de la organización y protección de la población civil en contextos de guerra, sino de Siniestros Públicos, que permite asimilar incluso las situaciones de destrucción por ataque exterior a las producidas por fenómenos naturales. De hecho se trata de otro concepto. Más aun, el *Documento Propuesta de Creación del Sistema* nos dice que la única aplicación de este Comité habría sido en 1963, cuando "ocurre el [primer o anterior] aluvión de Ranrahirca<sup>21</sup>, en donde este Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos, consiguió la dación de un Decreto Supremo que creó un Comité Coordinador para rehabilitar dicha zona" (1970, I, 7: 1). Es decir, trascendió la etapa de la emergencia para ingresar en la de la rehabilitación. Mientras que con la Defensa Pasiva (1942, aún en el contexto del conflicto con el Ecuador) las medidas para una emergencia bélica se hacen más *aplicables* a la atención de otros tipos de emergencia, con el Comité de Defensa Contra Siniestros Públicos, si bien centrado en la atención a la emergencia y surgido de la experiencia de desastres naturales, el paradigma de la emergencia comienza a ampliar su intervención no sólo a otros tipos de emergencias, sino a otros aspectos de los desastres, como es el de la rehabilitación. Esta ampliación, sin embargo, no deja de ser débil, condición que más tarde

---

<sup>21</sup> Más adelante, en la tragedia de Huaraz de 1970, Ranrahirca (entre Huaraz y Yungay), asentada al igual que Yungay en las faldas del Huascarán -del cual se desprenderá la comisa norte debido al sismo- volverá a ser arrasada en lo que, para efectos de este trabajo, es su segundo o posterior aluvión.

mantendrán los organismos del Sistema de Defensa Civil actual, surgido en un régimen militar pero en la misma matriz que el de Siniestros Públicos<sup>22</sup>.

Esta asimilación del *Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos* a una forma diferente de concebir y enfrentar los desastres, parece corroborarse en el hecho de que este Comité no sólo es permanente, no sólo ingresa en el campo de la rehabilitación en el único caso en que parece intervenir, sino que además considera acciones que podemos considerar de *preparación o preparativos* para ese tipo de desastres. Aunque les llama medidas preventivas (es decir, lo que para nosotros significa medidas para evitar un desastre), las consideradas en este Comité parecen fundamentalmente *preparativos* (estar preparado para el caso de que se produzcan). Por lo menos así se desprende de la lectura de sus atribuciones: "estudiar *medidas preventivas necesarias para caso de producirse siniestros públicos*" (Art. 2do.; Condiserando del D.S.).

Otro aspecto que acerca este Comité al actual Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), órgano aparentemente vertebral del actual Sistema, es la atribución que le da el Decreto Supremo de "dirigir, controlar y coordinar la acción de auxilio mutuo y supervigilar y controlar el adecuado empleo de todos los medios y recursos de auxilio", aspecto que justamente destacan los documentos del Sistema actual (COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL, SECRETARÍA EJECUTIVA, 1977: 15). Más aún, esa atribución recuerda las últimas modificaciones legales respecto al INDECI, en donde este adquiere una hegemonía mayor dentro del Sistema y concentra todavía más la dirección.

### **9. Desarrollismo institucional durante la Junta Militar de Gobierno de 1962-1963. Nuevas atribuciones de los Municipios y políticas para el Planeamiento Urbano y la Planificación Nacional. La idea de los Sistemas en distintas áreas del quehacer nacional.**

La Junta Militar de Gobierno de 1962-1963 nace de un golpe militar para evitar el ascenso al poder del APRA, ya en ese momento conectada a los intereses agro-exportadores y representando la alianza de los partidos más tradicionales con los intereses económicos privados anárquicos. Durante el gobierno de esta Junta se da una nueva ley de Municipalidades, atribuyéndoseles la función de autorizar la incorporación de nuevas áreas urbanas y cumpliendo un papel más dinámico en la planificación. Las barriadas son no solamente una realidad aceptada, sino que comienzan a ser vistas como una alternativa o solución al déficit de vivienda (Riofrío, 1978: 28). Se iniciará entonces el levantamiento de catastros y acciones de remodelación en barriadas, reforzando el planteamiento de *autoayuda* en los pobladores (Sánchez León y Calderón,

---

<sup>22</sup> El caso que más adelante veremos es el de Comité de Rehabilitación y Reconstrucción de la Zona Afectada (CRYRZA), que forma parte del proceso de atención y rehabilitación luego del gran desastre de 1970, del que surge el actual Sistema. Si bien CRYRZA es sobre todo rehabilitación y reconstrucción, buscando eliminar la vulnerabilidad que produjera las dimensiones y características del desastre, cuando el Sistema nace y se consolidan sus organismos principales, estos prácticamente pierden ese campo y restringen significativamente su acción a la atención de las emergencias.

1980: 37). Esta consolidación de las barriadas, y el tácito reconocimiento de los pobladores como agentes de su propio desarrollo, no se verá reflejado, sin embargo, sino muy posteriormente y de manera muy débil en el proceso institucional de la Defensa Civil.

Durante este período, se crea asimismo el Instituto Nacional de Planificación (INP), el 19 de octubre de 1962, primer organismo de planificación nacional que ha existido en el país (Riofrío, 1978: 77)<sup>23</sup>. El INP será el organismo técnico del Sistema Nacional de Planificación de Desarrollo Económico y Social del Perú<sup>24</sup>. Sus fines serán formular y actualizar los planes de desarrollo, impartir instrucciones técnicas, dar informes al Consejo Nacional de Desarrollo Económico y emprender investigaciones (Cortez y Pautrat, 1985: 156). Con esta Junta de Gobierno, y más tarde con el Gobierno Militar, se pondrá mucho énfasis en la creación de Sistemas con funciones de planeamiento y ejecución para distintas áreas del quehacer nacional, en donde se busca integrar a distintos sectores del Estado en su estructura y funcionamiento. EL INP, como el organismo técnico de un Sistema Nacional de Planificación, es un buen ejemplo de ello<sup>25</sup>, y parece muy adecuado asimilar a esta tendencia la posterior propuesta de la creación de un Sistema para la atención de los desastres.

El siguiente período, el que corresponde al primer gobierno de Belaúnde, vuelve a plantear la misma cuestión de fondo, que surge del seguimiento de la evolución institucional de la gestión de la problemática de los desastres en el país. Por un lado, el desarrollo de un conjunto de instituciones que, cubriendo el campo del desarrollo urbano, no llega a incidir sobre los factores de vulnerabilidad, y, por otro, el desarrollo de una institucionalidad para atender las emergencias causadas por desastres que funciona con una muy relativa eficiencia al momento de las emergencias y que no traslada a los sectores las lecciones de la necesidad de reducir la vulnerabilidad o hacer efectiva la prevención. Se han mantenido distantes, parecen responder a diferentes lógicas tanto en los procesos como en su actuación, y son, por lo tanto, débiles. Veamos ahora qué ocurrió en cada campo.

## **10. Procesos de urbanización, políticas de desarrollo urbano y de vivienda y de prevención y atención de desastres en el primer gobierno de Belaúnde (1963-1968).**

Lima se encuentra en ese momento entre las capitales de más rápido crecimiento en el mundo. En cuanto a las barriadas, este gobierno no parece tener una política particularmente señalada; sin embargo, no son reprimidas sino más bien toleradas (Riofrío, 1978: 18, 31). Incluso podría considerarse que en este período sigue el proceso

<sup>23</sup> Este organismo, años más tarde, cumplirá un rol muy importante durante el gobierno militar revolucionario, de 1968 al 1975.

<sup>24</sup> Este Sistema será presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Hacienda, Fomento, Educación, Salud Pública, Agricultura y Trabajo, un Ministro de las FFAA (había tres en ese momento: de Guerra, Marina y Aeronáutica), el Presidente del Banco Central de Reserva y el Jefe del INP, con rango de Ministro.

<sup>25</sup> El Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), creado durante la Primera Fase (1968-1975) del Gobierno Revolucionario posterior, es otro ejemplo.

de legitimación de las mismas, puesto que se crean algunos distritos exclusivamente compuestos por este tipo de poblamiento (Sánchez León y Calderón, 1980: 79)<sup>26</sup>. Es más, hay una intención de dividir en sectores la ciudad en términos territoriales, ciertas zonas residenciales, otras marginales.

Durante este período, la Junta Nacional de Vivienda, creada por el gobierno anterior y que había absorbido los demás organismos que en ese entonces existían (la Corporación Nacional de Vivienda y el Instituto Nacional de Vivienda) (Ibíd.: 37) adquiere un papel importante. Para ella, la barriada seguirá constituyendo una alternativa de vivienda popular, que hace prioritarios apoyo en remodelación, saneamiento y titulación (Ibíd.: 38). John Turner es contratado por el Gobierno Peruano para participar en esta junta y, entre otras cosas, sostenía que "numerosos estudios hechos (...) por muchos jóvenes arquitectos, voluntarios del Cuerpo de Paz, antropólogos y sociólogos, indican que las barriadas son soluciones altamente exitosas para el problema de la urbanización masiva en Sudamérica y otras partes"<sup>27</sup>. En ese entonces, William Mangin, con quien escribe Turner, es Director del Cuerpo de Paz en el Perú y más tarde lo será en los EEUU (Riofrío. 1978: 30)<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> En 1955, vivía en barriadas el 10% de la población de Lima; en 1959, el 14%; y en 1957, el 19%. En 1970, 761,755 limeños habitaban en 237 barriadas reconocidas, representando el 25 % del total poblacional de Lima Metropolitana (Riofrío, 1978: 17).

<sup>27</sup> MANGIN, William y John TURNER (1968) "The barriada movement". En: *Progressive Architecture*, mayo : 155; citado en Riofrío, 1978: 30.

<sup>28</sup> Sin embargo, como se desprende de lo que señala Gustavo Riofrío en *Se busca terreno para la próxima barriada* (1978: 30), tras la consideración de las barriadas como una solución para el problema de la vivienda, estaba la constatación de un problema que, aunque en otro contexto urbano mayor, subsiste en la actualidad. Dice Riofrío: "Ellos conocían ya los resultados del estudio del arquitecto Adolfo Córdova, quien con mucha justeza señalaba lo que en nuestros días se redescubre: 'A pesar de las miserables condiciones en que viven 150,000 personas que ocupan las "barriadas marginales" de Lima y Arequipa, se puede asegurar que el problema más agudo de la habitación metropolitana está en el área netamente urbana' (CÓRDOVA, Adolfo (1958) *La vivienda en el Perú*. Lima, Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, p. 88; citado en: Riofrío, 1978: 30). El nivel de riesgo de desastre, aun insuficientemente estudiado en el país y también en Lima, es probablemente superior en las áreas urbanas convencionales que en los "Asentamientos Humanos", término con el que se denomina actualmente a lo que antes se llamó *barriadas* y más tarde *Pueblos Jóvenes*. Al respecto, puede verse *Urbanización y Vulnerabilidad sísmica en Lima Metropolitana*, de Andrew Maskrey y Gilberto Romero (1986: 44-47). No obstante, y como los mismos Maskrey y Romero señalan, aún se requiere de un estudio al respecto. Más aún, el último sismo fuerte en Lima ocurrió en 1974, cuando aún no era una realidad lo que actualmente es un hecho, que entre el 68% y 70% de la población de Lima Metropolitana vive en Asentamientos Humanos (Censo Nacional de 1993; en el anterior de 1981, era alrededor de 60%). Si en 1974, en esos Asentamientos Humanos había una o dos terrazas habilitadas en las laderas de los cerros, hoy hay ocho o más, en las cuales se levantan viviendas sobre muros de piedras o *pircados* sin material cementante, sin bases o cimientos ni piedras de diferentes dimensiones, las cuales se colocan sin ningún criterio (por lo general, las más pequeñas abajo) y no responden a las técnicas de construcción en piedra probadamente sismorresistentes, por lo que se pueden prever resultados catastróficos en caso de sismos futuros. Por ejemplo, cuando el 19 de abril de 1993 se produjo un sismo leve en Lima, las cuatro casas colapsadas y las víctimas habitaban este tipo de terrazas en Asentamientos Humanos, como San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Chosica. A ello

Este gobierno, sin embargo, sí tiene otra política habitacional señalada, consistente fundamentalmente en la promoción de conjuntos residenciales que tienen por beneficiarios a los sectores medios, constituidos por la empleocracia y los profesionales liberales. La Junta Nacional de Vivienda cumple un papel importante en canalizar esta demanda creciente del sector medio (Sánchez León y Calderón, 1980: 38, 109).

No obstante, se darán créditos internacionales del BID y de la AID para programas de viviendas populares, y hay un intento de la Junta de crear una alternativa a las barriadas mediante la construcción de Urbanizaciones *Populares*. Pero, por exigencia del BID y de la AID, los préstamos eran condicionados a que los beneficiarios contaran con ingresos mínimos de US\$ 100.00, quedando marginados los sectores más deprimidos. De hecho, sólo se construyeron algunas pocas (*Condevilla, Tahuantinsuyu y Caja de Agua*, en Lima). En otras dos más, al norte de Lima, no llegan a instalarse los servicios por falta de fondos, razón por la cual terminan asimilándose a la realidad convencional de las barriadas. La Junta no recibió el apoyo económico necesario y las barriadas siguieron extendiéndose en Lima (Riofrío, 1978: 34-36).

La Oficina Nacional de Planificación Urbana (ONPU), en convenio con la Municipalidad de Lima, formuló el Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMETS)<sup>29</sup> que es el de mayor envergadura realizado hasta ese momento respecto a estudio y planeamiento del desarrollo de la ciudad. Este Plan se llevó a cabo en dos etapas: la primera fue la elaboración de un Esquema Director del crecimiento de la ciudad, en donde se establecen pautas para el control del desarrollo urbano en los nuevos asentamientos periféricos y en zonas de expansión de la ciudad; y la segunda profundizó aspectos físicos, administrativos y económicos, esbozados en ese Esquema, mediante la elaboración de documentos orientadores y normativos del desarrollo metropolitano, concluyendo con un Plan de Zonificación General hasta 1980. En 1980 se formulará otro, y así sucesivamente hasta llegar al actual que abarca hasta el año 2000.

Estos planes pertenecen al ámbito de los Municipios y será recién en el último en el que haya una preocupación más explícita por las características físicas que constituyen factores de vulnerabilidad a desastres.

## **11. La Junta Nacional de Vivienda, Saneamiento Urbano y Prevención de Desastres.**

Entre 1963 y 1964, la Junta Nacional de Vivienda desarrolla acciones de rehabilitación urbana y erradicación de barriadas de las márgenes del río Rímac, en el centro de Lima. La intención de estas erradicaciones, por razones técnicas y de seguridad, se alterna

---

habría que sumar otros tipos de amenazas que van desde huaycos e inundaciones hasta los incendios.

<sup>29</sup> La ONPU fue creada en 1946, durante el Gobierno de Bustamante y Rivero. En el año 63, aún durante la Junta Militar de Gobierno, el nacimiento de la Junta Nacional de Vivienda supone la absorción de todos los demás organismos. Sin embargo, a mediados de la década del 60, reaparece firmando el Convenio con la Municipalidad de Lima para la realización del PLANDEMETS.

con la tendencia a trasladar a la población afectada (o con la posibilidad de ser afectada) a áreas periféricas de la ciudad; se les reubica en terrenos muy alejados, especialmente en esa época del crecimiento de Lima, y lo único que se les proporciona son esteras para asentarse en estos nuevos terrenos. Al ser la Junta Nacional de Vivienda la que asume estas acciones y actúa frente a estas poblaciones en riesgo, encontramos un cierto contacto entre la política urbana del régimen y la respuesta a desastres. Sin embargo, la poca ayuda que se les otorga indica que no se ataca el problema en su integridad, pues lo previsible es que se reproduzcan, y en la mayoría de los casos se agraven, sus condiciones de vulnerabilidad. Muchos de estos nuevos asentamientos son ubicados en terrenos con base de arenal, lo que de por sí requeriría medidas especiales de seguridad sismo resistente que, por supuesto, no se dan.

Aquí debemos adelantar que el ASER (al que nos referiremos más abajo y que ya en ese momento es la organización del Estado para el tema de los desastres) se encuentra ausente de este proceso de erradicación y reubicación. Vuelve a aparecer ese paralelismo de los dos procesos, el de la intervención del Estado en el proceso de urbanización y el referente a la gestión de los desastres. No está de más señalar aquí que en este paralelismo podría encontrarse gran parte de la incapacidad para enfrentar la tarea de la prevención en procesos acelerados de urbanización, como el de nuestro país. ¿Será, acaso, la municipalización de la Prevención de Desastres la solución?

## **12. El Instituto Nacional de Planificación, Saneamiento Urbano y Prevención de Desastres.**

A fines de la década del 60 desaparece la Junta Nacional de Vivienda y adquiere importancia en la escena el Instituto Nacional de Planificación que, hasta el momento, no había tenido gran presencia en este campo. Se formula el *Píán de Desarrollo Económico y Social 1967-1970: Vivienda* (INP, 1967), que tiene como objetivos, entre otros, la concentración de esfuerzos en algunas pocas ciudades del país y, dentro de ellas, la de recursos públicos en la renovación y saneamiento del tejido urbano, así como dictar las medidas necesarias para evitar la proliferación de casas de vecindad y tugurios. Este es un nuevo encuentro entre saneamiento urbano y prevención de desastres, esta vez desde el campo de la planificación.

Sin embargo, para fines de los años 60, cambia el tipo de intervención predominante en las barriadas. La Junta Nacional de Vivienda había sido rechazada ya por lo pobladores de las barriadas y los EEUU dejaban de actuar a través del Gobierno -al que hasta entonces había venido otorgando apoyo financiero<sup>30</sup> - y comenzaban a hacerlo directamente a través de sus agencias y de numerosas organizaciones no gubernamentales que aparecen actuando en las barriadas.

Esta aparición de múltiples agencias y organizaciones no gubernamentales se da al mismo tiempo que el encuentro entre planificación y saneamiento de las ciudades. Una nueva conciencia parece estar surgiendo al final del período belaudista de la década

---

<sup>30</sup> El gobierno había venido actuando con el apoyo financiero de los EEUU, pero la "Alianza para el Progreso" y el apoyo gubernamental norteamericano, que produjo la reacción anticastrista de los años 60, ya se desvanecía.

del 60 y el advenimiento de un nuevo período político-institucional en el país, al interior del cual, mediando un gran desastre como el que reseñaremos, implicará cambios importantes en el proceso institucional del manejo de desastres. Si este cambio logra integrar con efectividad suficiente la perspectiva proveniente de la problemática del desarrollo urbano y la planificación y del manejo de las emergencias, será tema de la segunda parte de este estudio.

Otro organismo que tiene una significativa actuación en las barriadas es *Cooperación Popular*, institución promovida por el gobierno de ese entonces<sup>31</sup>; a comienzos del período existían dos Centrales de Cooperación Popular en actividad. Esta intervención significaría la introducción de medidas técnicas en las construcciones, remodelaciones y planificación de la ciudad, pero inmersa dentro de la tendencia general del momento de asentar las poblaciones en arenales periféricos. De hecho, no encontramos en su intervención ningún tipo de proceso de afectación de la vulnerabilidad de las poblaciones.

No habrá relación entre *Cooperación Popular* y el ASER, la habrá en cambio con los Municipios de la filiación política del partido gobernante<sup>32</sup>.

### **13. El "Auxilio Social de Emergencia Regional" (ASER): la hegemonía de los profesionales y los políticos y la incorporación de la noción de rehabilitación económica.**

En agosto de 1963, se da la ley 14638<sup>33</sup> que crea el *Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER)* como una Cuenta Especial del Presupuesto General de la República, la cual debía figurar anualmente en el Pliego del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social<sup>34</sup>. El ASER se pondrá en acción, por ejemplo, en el desastre de 1970, aunque también antes, como es el caso del terremoto de Lima de 1966.

---

<sup>31</sup> *Cooperación Popular* es una institución que el partido gobernante de ese entonces, Acción Popular, venía promoviendo y desarrollando prácticamente desde su fundación. Se trata básicamente de formas de autoayuda comunal que Acción Popular propone, considerando que no hace sino poner en valor y recuperar, desde el Estado, formas de organización y trabajo colectivos tradicionalmente andinos, ancestrales en el país. Se trata de una de las propuestas más caras a la doctrina del "Perú Profundo" de ese partido.

<sup>32</sup> Sin embargo, más adelante, en 1980, en el «segundo gobierno de Belaunde (1980-1985), cuando se retoma *Cooperación Popular* como forma de intervención del Estado y se crea el *Sistema Nacional de Cooperación Popular*, entre sus objetivos se encuentra el clásico de ejecutar proyectos de desarrollo a través del trabajo comunal, pero, entre sus cuatro programas, ocupa el segundo lugar, por lo menos en la enumeración después de *desarrollo de proyectos de inversión comunal*, el de *proyectos especiales*, dentro de los cuales se considera aquellos que atienden situaciones de desastre. Lo destacable aquí es que, así como la asimilación de los municipios a la última reforma del Sistema de Defensa Civil actual parece responder a la experiencia en la base, con las poblaciones, *Cooperación Popular*, que se mueve a ese mismo nivel, resulta sensible a la problemática de desastres, como se manifiesta en 1980.

<sup>33</sup> Ley No. 14638 (CNE-EMC, 1970, Tomo 1: Anexo 1).

<sup>34</sup> El Ministerio de Salud era también entonces de Asistencia Social, concepto que debe considerarse más ampliamente.

Mediante el ASER se podían formular y ejecutar programas de rehabilitación económica de las áreas afectadas por desastres, debiendo variar estos -según la ley- en función de las condiciones socioeconómicas de las áreas afectadas y de la magnitud de los daños producidos. Es la primera vez que se hace referencia a las condiciones en que se hallan las regiones antes de las catástrofes. El ASER contaba con un Consejo Directivo presidido por el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, en representación del Presidente de la República. Este organismo se encuentra ya muy alejado de lo que la Defensa Civil considera sus primeros antecedentes: la "Ley General de la Nación para Tiempo de Guerra", la "Organización Defensiva del Territorio" y el "Reglamento del Servicio de Guarnición", del año 1933; también la "Defensa Pasiva Nacional", de 1942, y su Reglamento Orgánico que prescribía una "Comisión Nacional de Defensa Pasiva", la cual, sí bien podía *aplicarse* a otro tipo de desastres y establecía algunos lazos con los Municipios, no sale de lo que son las emergencias por situación bélica.

En este sentido, debería considerarse como antecedente más cercano del ASER el *Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos*, del cual se diferencia en que ya no se organiza alrededor de un eje militar, en que existe un acento presupuestal central, y en que hay un énfasis muy importante en la rehabilitación, a la que, además, se le llama rehabilitación "económica".

Inicialmente, el ASER no significó la desaparición del *Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos*, aparecido en 1961, en el anterior régimen; sólo se dieron por terminadas sus funciones, "considerando la creación del ASER", el 3 de abril de 1964 (CNDC- SE. 1977: 15). Sin embargo, la ley del ASER no contó con el respaldo del Ejecutivo de ese entonces pues, aprobada por el Congreso en mayo de 1961, aquel no la llegará a promulgar, sólo lo hará el Congreso (por facultades que le otorgaba la Constitución de ese entonces) recién en agosto de 1963. Tal parece, entonces, que fue una ley que supuso discusión y negociaciones, aparentemente no resueltas en su totalidad pues fue promulgada por el Congreso y no por el Ejecutivo, y sólo un año después de publicada se hará desaparecer el Comité de Siniestros Públicos<sup>35</sup>.

El hecho de que pudiera subsistir el Comité de Siniestros Públicos al lado del ASER muestra hasta qué punto éste podía ser considerado más una Cuenta Presupuestal que un "organismo"; una Cuenta que entraba en funcionamiento producido un desastre y de la cual era depositario y administrador un Consejo Directivo. Pero, como veremos, de hecho tenía características de institución más allá de una Cuenta y Pliego presupuestales.

---

<sup>35</sup> Arquitectos, ingenieros y médicos son los tres grupos profesionales más destacados en el entonces partido gobernante, Acción Popular. Pero las FFAA eran también un fuerte soporte del régimen pues habían dado un golpe años antes para evitar el ingreso al gobierno del APRA mediante un triunfo electoral cuestionado. El APRA constituía el partido más importante de la oposición, la que tenía mayoría en el Congreso que promulgó la Ley del ASER. Ese golpe le había abierto las puertas del gobierno a Acción Popular. Por otro lado, la discusión parlamentaria en ese entonces giraba en gran parte en torno a los pliegos presupuestales y a las iniciativas presupuestales del Congreso, las que estaban entre sus atribuciones. Y la del ASER era una ley con un importante acento presupuestal.



Tenía un Consejo Directivo que era -como dijimos- presidido por el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, en representación del Presidente de la República. Estaba integrado por los delegados del Senado y de la Cámara de Diputados, elegidos anualmente por sus respectivas cámaras; uno de los Ministros de la Defensa Nacional, quienes actuaban por turno anualmente<sup>36</sup>; los Ministros de Gobierno y Policía, de Fomento y Obras Públicas, de Trabajo y Asuntos Indígenas y el de Agricultura; y el Contador General de la República, quien actuaba como Secretario del Consejo. Este Consejo debía constituirse inmediatamente después de promulgada la ley y debía tener sus oficinas ubicadas en el Ministerio de Salud y Asistencia Social. No tenía facultad para nombrar empleados y, en caso necesario, funcionarios y empleados de los otros ministerios representados podían ser destacados a él, por términos que no excedieran los sesenta días. El Consejo sólo podía contratar o autorizar la contratación de personal eventual, para labores inherentes a la prestación del auxilio social en cada caso de emergencia regional y la elaboración de los programas de rehabilitación económica.

Las atribuciones del Consejo Directivo eran, además de elaborar y aprobar su Reglamento Interno, declarar zona o zonas de emergencia regional, de acuerdo a las definiciones que daba la ley y que más abajo tratamos; acordar, en cada caso, la forma, cuantía y condiciones en que debería ser prestado el auxilio social correspondiente a una zona de emergencia regional; acordar, previo estudio de los daños producidos y de las condiciones de las áreas afectadas, la elaboración de los programas de rehabilitación económica; aprobar los proyectos y presupuestos de los programas de rehabilitación y cuya ejecución -algo importante de destacar- se encomendaba a la Junta Departamental de Obras Públicas del Fondo Nacional de Desarrollo Económico, u otra entidad o dependencia estatal<sup>37</sup>; solicitar y, en su caso, ordenar la colaboración de cualquier persona natural o jurídica para la prestación de servicios necesarios a la realización de las labores inherentes al auxilio social; y solicitar a las autoridades judiciales, políticas o policiales, la investigación, enjuiciamiento y aplicación de las penas previstas en el Código Penal, a las personas que, por acción u omisión, se hicieran culpables de delitos o faltas contra el auxilio social o la elaboración o ejecución de programas de rehabilitación económica; y otras que señalaría el Reglamento (Art. 10 de la Ley del ASER).

El Consejo Directivo, aunque sin personal propio, es de carácter permanente y actúa -en los programas concretos de rehabilitación- a través de otros organismos públicos,

---

<sup>36</sup> En ese entonces había tres Ministros de las FFAA o Defensa Nacional: Ministro de Guerra o Ejército, de Aeronáutica y de Marina.

<sup>37</sup> Cada departamento (la jurisdicción político-administrativa más amplia en la que estaba dividido el territorio nacional) tenía una Junta Departamental de Obras Públicas, que deben ser consideradas antecedente inmediato de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo Económico y Social (CORDES), creadas luego por ese mismo gobierno, y que regían las inversiones de desarrollo de los departamentos; estas CORDES luego serían reemplazadas por los Organismos Regionales de Desarrollo (ORDES) durante el siguiente régimen, el militar reformista en el que se creará el Sistema de Defensa Civil; más tarde, volverían las Corporaciones, junto con el regreso al gobierno de Belaunde y el retomo a la constitucionalidad. Todo este proceso debe considerarse parte importante de los antecedentes de la regionalización y descentralización política del país (Constitución de 1979), puesta en suspenso desde el autogolpe (abril del 1992) del actual régimen y desde la última Constitución de 1993.

como son las Juntas Departamentales de Obras Públicas<sup>38</sup>. Sólo en casos excepcionales convocaría recursos privados<sup>39</sup>. El Consejo Directivo es permanente en cuanto se instala desde la promulgación de la ley y, por ejemplo, cambia año a año varios de sus integrantes. No es, sin embargo, un organismo ejecutivo ni, mucho menos, operativo, sino de carácter director (acuerda, previo estudio de los daños producidos y de las condiciones de las áreas afectadas, la elaboración de los programas de rehabilitación económica) y con atribuciones que colindan con las de planificación.

El control económico y contable de estas acciones es compartido entre el Consejo y las otras instituciones del Estado, que ordinariamente lo hacen, y las actividades privadas y del mismo Estado (en ese entonces, la Superintendencia de Bancos y el Tribunal Mayor de Cuentas). Además, el Contador General de la República es miembro y actúa como Secretario del Consejo. Se trata de una institución perfectamente engarzada a la institucionalidad ordinaria del Estado, y ejecuta a través de las corporaciones y otras entidades del mismo.

La emergencia, sin embargo, sigue siendo lo que determina su intervención. Es un organismo creado para situaciones de emergencia, no para la prevención de desastres. Lo novedoso es que pone un acento en los aspectos financieros y en los programas de rehabilitación, antes inexistentes, los cuales no sólo deberán tener en cuenta los daños producidos en la catástrofe, sino las condiciones socioeconómicas de las áreas afectadas: su pobreza, sus potencialidades, etc. Es decir, se trata de una rehabilitación conectada con los problemas que hoy llamaríamos del desarrollo.

En cuanto a la situación de emergencia, se le define como el "estado de necesidad colectiva" producido por desastres, tal como se les entiende hoy en día (*naturales*, epidemias, epizootias y grandes accidentes), en los que se haga indispensable la cooperación inmediata del Estado para conjurar la crisis social que implica. El auxilio social es la aportación gratuita que hace el Estado para conjurar esa crisis<sup>40</sup>. Además de las prestaciones gratuitas que se efectúen ("auxilio social"), la ley establecía que se podían elaborar y ejecutarse programas de rehabilitación para las áreas afectadas por

---

<sup>38</sup> Estas tenían sus propias normas para contratar personal y obras.

<sup>39</sup> Art. 10 de la ley del ASER. El tenor de la ley parece referirse a la atribución de solicitar e incluso obligar a instituciones privadas a prestar sus servicios en situaciones extremas. Es decir, mientras que lo público está pensado para los programas de rehabilitación, en lo privado se trata de excepciones para casos extremos.

<sup>40</sup> La Ley dice textualmente: "Para los fines de esta ley, entiéndase que los términos Emergencia Regional y Auxilio Social tienen, respectivamente, la significación siguiente:

Emergencia Regional: el estado de necesidad colectiva que afecte en su vida, salud o economía a los habitantes de uno o más centros poblados en el área urbana o rural del territorio de la República, como consecuencia de daños personales o materiales generalizados producidos por terremotos, incendios, epidemias, aluviones, inundaciones, sequías, epizootias, naufragios u otros siniestros que, por la magnitud de los daños y por la situación de los damnificados, haga indispensable la cooperación inmediata del estado para conjurar una crisis social; y

Auxilio Social: la aportación que hace el estado, en bienes o servicios, con carácter enteramente gratuito, para conjurar la crisis social consiguiente al estado de necesidad colectiva de las personas que residan o se encuentren en una zona de Emergencia Regional, declarada como tal en aplicación de la norma precedente" (Art. 2).

los hechos que daban lugar a esas prestaciones. De los fondos de esta Cuenta Presupuestal, la ley consideraba su utilización con fines de auxilio social de prestación gratuita sólo hasta un 25%, debiéndose dedicar el restante a la elaboración y ejecución de los programas de rehabilitación económica. Cuando se habla de "programas", la ley se refiere no a un proyecto en particular, sino al conjunto de proyectos y acciones de rehabilitación para toda una zona declarada en emergencia.

La ley, sin embargo, es flexible respecto a las proporciones en que deben ser usados los fondos, y señala que, en caso de que el 25% no fuera suficiente para las prestaciones gratuitas, este porcentaje puede ser ampliado, reduciéndose correlativamente la parte reservada a los programas de rehabilitación económica. La ley señala también que no más de un 25% de los fondos de la Cuenta pueden destinarse en un sólo año a una zona en particular. Las cantidades complementarias, si la zona lo requiriese, se erogarían al año o años siguientes. La ley prevé en ese sentido la posibilidad de la existencia de varias zonas de emergencia simultáneas y de períodos largos de rehabilitación<sup>41</sup>.

Algo importante es la denominación de "programas de rehabilitación económica" que utiliza la ley. Estos fondos deben ser teóricamente recuperados, por lo menos a cierto nivel, pues debe tratarse de *inversiones reproductivas*. La ley dice textualmente que "cada programa, además de los presupuestos de obras y servicios proyectados, planos, memorias descriptivas, etc., incluirá el correspondiente régimen de recuperación de las inversiones reproductivas, en proporción variable según las condiciones sociales y económicas de la población afectada" (Art. 6to.). Todo indica que la ley tiene en mente no sólo los daños propiamente físicos, sino también aquellos que afectan los procesos productivos y la economía de una región. En ese sentido, avanza cualitativamente en relación a leyes posteriores que son víctimas -en lo central- de una visión *fisicalista*<sup>42</sup> de las causas, los daños y la recuperación. Y entonces cobra sentido aquello de la denominación de emergencia regional y rehabilitación económica.

En cuanto a los fondos, la Cuenta Especial ASER tiene por fuentes lo que le asigne anualmente el Presupuesto General de la República, con cargo a los fondos ordinarios del Estado, el producto de los impuestos que una ley especial le asigne, y los bienes que sean donados al Consejo Directivo que la ley crea. Las Rentas del ASER debían colocarse en Bancos de la capital de la República, al mejor tipo de interés existente. La ley prevé que en caso de que en un ejercicio presupuestal el ASER careciera de los recursos para seguir cumpliendo sus fines, el Consejo Directivo podía arbitrárselos mediante operaciones de crédito en el país, hasta por una cantidad igual al 50% de sus ingresos previstos, al más bajo tipo de interés y para ser cancelados en el plazo máximo de dos años. El Consejo debía presentar balance anual de ingresos y egresos, la

---

<sup>41</sup> Se intenta, por un lado, que en la discusión en el Congreso sobre los pliegos presupuestales y las iniciativas presupuestales parlamentarias, además de la competencia con el Ejecutivo, estén los intereses de cada representante y sus jurisdicciones electorales, de los sectores y de las zonas que pudieran encontrarse en situación de emergencia, pero también reconocer una realidad de catástrofes en el país, por lo que la ley comprenderá a muchas regiones afectadas y por más de un año.

<sup>42</sup> Sobre este concepto, nos remitimos a Allan Lavell, Introducción de este mismo libro.

memoria de su Presidente, y todos los documentos justificativos de los gastos que debían ser enviados a la Superintendencia de Bancos y al Tribunal Mayor de Cuentas.

Algo digno de destacarse es que en la Ley del ASER no hay ninguna referencia a las Municipalidades, tal vez por el hecho de que sólo un mes después de la promulgación de la ley, durante el mismo régimen, aparece la Ley de Municipalidades (Cortez y Pautrat, 1985: 158), que es la que abre la actual etapa en que se elige a sus autoridades por voto universal y directo, recogiendo la tradición de los antiguos Cabildos. No tenían aún el carácter que hoy tienen, que, aunque con la interrupción del régimen militar de 1968-1980, en que los alcaldes y regidores fueron designados por el Ejecutivo, conservaron, y en algunos casos ampliaron, su rango de intervención en el régimen urbano. Por otro lado, la Ley del ASER es un régimen de carácter central y general para país, con participación de ministerios e, incluso, del Congreso, pero concebido sobre todo como la intervención del gobierno central en las regiones en situación de emergencia. Su descentralismo, en todo caso, está por el lado de las Juntas Departamentales de Obras Públicas que ejecutan los programas de rehabilitación, las mismas que son antecedente de las Corporaciones, Organismos Regionales de Desarrollo y, en cierto sentido, de los Gobiernos Regionales, que siguen siendo una función fundamentalmente ejecutiva del Estado.

#### **14. El ASER en el terremoto de Lima de 1966.**

El 17 de octubre de 1966, se produce en Lima un terremoto de intensidad VII, con pérdidas humanas que alcanzan los 100 muertos (Silgado, 1981: 53) y más de 900 heridos (*La Tribuna*, 18.9.1966). Las pérdidas materiales son cuantiosas y alcanzan una cifra muy alta<sup>43</sup>. Las viviendas más afectadas fueron las construcciones de adobe, las que adolecían de defectos de diseño, las de pobre construcción y las viviendas antiguas que ya habían sido debilitadas por sismos anteriores<sup>44</sup>, así como aquellas afectadas por la consistencia del suelo. Por efecto del sismo, quedaron bloqueadas por derrumbes importantes vías de acceso a la capital, dentro de las cuales estaban las principales carreteras que conducen a la sierra central y al norte del país. Pasados 50 minutos después del sismo, se produjo un *Tsunami* moderado y en algunas ciudades del norte hubo inundaciones importantes, registrándose grandes pérdidas en algunas fábricas pesqueras (Ibíd.: 53-55).

En el análisis de la información periodística de ese entonces, resulta relevante la participación del ASER, pero junto con rasgos que muestran una colaboración plural de instituciones, organismos y agencias y sin quedar claro que la respuesta haya sido

---

<sup>43</sup> La cifra en Soles Oro peruanos de ese entonces es de mil millones, que correspondía a treinta y cinco millones de dólares norteamericanos de esa época (INDECI s/f.: 4; Silgado, 1981:53).

<sup>44</sup> El anterior sismo fuerte en Lima fue el de 1940, y a él se refiere el informe sobre efectos del sismo de 1966 en que participa la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile (profesores Rosemberg, Vives y Monge; y Roesset, invitado del M.I.T.); la Estación Sismológica de la Universidad de California, Berkeley; el profesor Lee Kenneth de la misma Universidad de California, Los Angeles; y la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Ingeniería (Kenneth, Lee *et al.* *El terremoto del Perú de 1966*. Lima, CISMID, FIC-UNI).

realmente coordinada por el ASER. En un primer momento, lo que destaca es la participación directa del Presidente de la República que, desde la selva del país en donde se encontraba haciendo una gira (*La Prensa*, 18.10.66), da instrucciones por radio para la conformación de un Comité de Emergencia. La presidencia de este Comité es encargada al Ministro de Salud y Asistencia Social (*La Tribuna*, 18.10.66), como ocurrirá también en el terremoto de Huaraz, en 1970. Pero no parece tratarse del Consejo Directivo del ASER, pues está conformado por doce funcionarios. Este Comité informará que el ASER proveerá un fondo para la atención a los damnificados (*La Prensa*, 18.10.66).

Destaca, como dijimos, por otro lado, la participación plural de instituciones. Las FFAA intervienen en los primeros auxilios, socorro de víctimas, búsqueda, rescate y reparto de alimentos y medicinas (*La Tribuna*, 18.10.66). El Congreso de la República solicita a la Cruz Roja que coordine una Colecta Nacional y pide la intervención del Colegio de Arquitectos en la inspección de edificios ruinosos (*La Crónica*, 19.10.66). El Ejecutivo envía al Congreso un Proyecto de Ley para dar viviendas a los damnificados, para lo cual éste nombra una Comisión Especial Multipartidaria (*El Comercio*, 19.10.66). Destaca asimismo la participación de los Municipios, que realizan la inspección de viviendas para su demolición, distribuyen ayuda y organizan servicios voluntarios (*La Prensa*, 18.10.66; *La Tribuna*, 19.10.66), y los Concejos Provinciales de Lima y el Callao, que dan a conocer un Plan de Emergencia para dotar de medios básicos a los damnificados (*La Crónica*, 19.10.66). Aparecen también municipios de otras partes del país; se recibe, por ejemplo, ayuda económica y material del Municipio de Arequipa para los damnificados (*El Comercio*, 21.10.66).

Participan también las universidades, la prensa menciona a la Universidad Nacional de Ingeniería<sup>45</sup> y a la Universidad Villarreal (*La Crónica*, 19.10.66); la Cruz Roja Peruana, "en coordinación con la Junta de Asistencia Nacional"<sup>46</sup> (*La Tribuna*, 19.10.66; *El Comercio*, 19.10.66; *La Crónica*, 19.10.66; 21.10.66); una gran cantidad de organismos privados, desde Caritas hasta los Boys Scouts. La cooperación internacional de instituciones, organismos y gobiernos también es amplia y su enumeración muy larga<sup>47</sup>; Venezuela, por ejemplo, presta su ayuda a través de su Defensa Civil (*La Tribuna*, 19.10.66; *La Crónica*, 19.10.66, 21.10.66, 25.10.66; *El Comercio*, 19.10.66, 20.10.66, 21.10.66, 24.10.66, 3.12.66; *La Prensa*, 19.10.66).

---

<sup>45</sup> La contribución en este campo de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNÍ) y su Facultad de Ingeniería Civil continúa hasta hoy, especial aunque no únicamente a través del Centro Peruano Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres (CISMID) ubicado en esa Universidad.

<sup>46</sup> Nos hemos referido ya a esta Junta Nacional de Vivienda (JAN) para el período anterior relativo a políticas de urbanización, vivienda y prevención de desastres. Durante el período siguiente del gobierno militar de Velasco (1968-75), la JAN tendrá una participación muy importante, tanto en la atención al terremoto de 1970 -acción que es resaltada repetidas veces por los medios de prensa- como en general en las barriadas, ya en ese momento llamados *Pueblos Jóvenes*.

<sup>47</sup> OFASA, Catholic Relief Service, Catholic Medical Misión World, la Sociedad Católica Francesa, Cruz Roja de Argentina y Ginebra, AID; los gobiernos de Bolivia, Chile, Argentina, Colombia, Venezuela, Israel, Japón, EEUU, sin intentar una lista completa, aparecen en las noticias de la prensa.

Se trata de una participación de muchas instituciones, organismos y países, no muy diferente de la que puede encontrarse en cualquier evento de este tipo. La principal contradicción que surge de la lectura de la prensa de ese entonces es que, habiéndose producido el terremoto en un momento electoral del país (elecciones municipales a mitad del período gubernamental), las fuerzas políticas se acusan una a otras de hacer uso político-partidario y "electoralista" de la ayuda (*El Comercio*, 23.10.66). Pero éste parece ser un aspecto siempre presente en la gestión de los desastres.

En cuanto a la institucionalidad y modelos para esa gestión, es evidente que tanto el ASER como un Comité de Emergencia tienen que ser "convocados" para actuar, cuando las emergencias se producen. Sin embargo, hay una ley y el hecho de que el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social sea quien encabece la respuesta por disposición presidencial, al mismo tiempo que por ley preside el Consejo directivo del ASER, indica la existencia de un modelo en funcionamiento. Pero no queda claro si el ASER cumple una función más propiamente financiera y normativa, especialmente al iniciarse la rehabilitación, o si cumple un rol articulador. El documento de 1977 de la Defensa Civil, ya varias veces citado, dice lo siguiente, refiriéndose a los antecedentes del Sistema de Defensa Civil del Perú:

"Esta historia referencial muestra que fue una preocupación de los gobernantes afrontar en las mejores condiciones los desastres; sin embargo, la materialización de tales dispositivos no logró alcanzar los niveles acordados con las situaciones que se presentaron. De ahí que las experiencias de 1970 hicieron ver la necesidad de perfeccionar nuestro sistema de seguridad, mediante la existencia de un organismo que permanentemente vele por la integridad de la comunidad y su patrimonio..."

(COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL, SECRETARÍA EJECUTIVA, 1977:15).

Así llegamos a 1970, en que se produce el desastre más grande en la historia del país y, según Silgado, posiblemente uno de los más catastróficos del hemisferio occidental (1981: 56). Aquel que, como los de Popayán y Armero, en Colombia, en 1984 y 1985, o el de Ciudad de México, en 1985, va a producir cambios importantes en el proceso institucional de la gestión de los desastres.

## **EL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL DEL PERÚ: EL ESFUERZO DE INTEGRACIÓN**

## A. EL GOBIERNO MILITAR REFORMISTA, EL TERREMOTO DE 1970 Y LA CREACIÓN DEL SISTEMA

### 1. Un nuevo contexto político: el gobierno militar reformista y los cambios en la estructura y el rol del Estado.

Es difícil resumir en pocas líneas lo que significó para el Perú el proceso de *cambios estructurales* que se inició a partir del golpe militar del 3 octubre de 1968<sup>48</sup>. Fueron 12 años de gobierno institucional de las FFAA, en cuyos primeros cinco o seis años se realizaron reformas profundas en la estructura económica, de la propiedad y del Estado, con importantes repercusiones en el orden social, político y cultural del país. La nacionalización y estatización de las actividades económicas estratégicas y principales empresas del país (extractivas, industriales, comerciales y financieras) convirtieron al Estado en el principal actor económico, virtualmente monopólice en numerosos campos.

La aplicación de la Ley de Reforma Agraria eliminó del agro a la clase terrateniente, en particular la agroexportadora -aún políticamente predominante en el país-, al mismo tiempo que hizo desaparecer las haciendas; y junto con un importante, pero siempre subordinado, sector económico asociativo y "social", compuesto por cooperativas agrarias y por empresas de propiedad de sus trabajadores, el Estado creció enormemente creando una numerosa empleocracia y, de paso, sectores intermedios nunca antes vistos en el país. El régimen de propiedad de las empresas industriales y comerciales del sector privado también fue modificado, dando lugar a la participación de los trabajadores en la propiedad y las ganancias de las empresas. Al mismo tiempo que se llevaban a cabo estas reformas, se realizaban otras a nivel de la educación y de la cultura, que insistían sobre los aspectos sociales y de participación popular en la vida del país. La base social sobre la que marchó este proceso y se construyó este modelo fue la más directamente beneficiada por las reformas: los largamente postergados en la historia del país, es decir, el campesinado indígena y el sector obrero y, en buena medida, los sectores medios que se beneficiaron con la modernización del Estado. LA FFAA (Ejército, Aeronáutica y Marina) y, en menor grado, las Fuerzas Policiales, asumieron *institucionalmente* el gobierno del Estado<sup>49</sup>, disolvieron el Congreso y crearon organismos asesores que lo reemplazaron en su función deliberativa y de producción legal; uno de ellos nombraba a los magistrados del Poder Judicial y el

---

<sup>48</sup> Este golpe fue, por segunda vez en el país, un golpe militar *institucional* de las FFAA, así había ocurrido ya con la Junta Militar de Gobierno de 1962-1963. Esa Junta le abrió las puertas del gobierno a Acción Popular y a las promesas electorales reformistas de Fernando Belaunde. Luego de las dificultades de ese gobierno, que no pudo realizar las reformas prometidas, las FFAA dieron este segundo golpe y asumieron las reformas que auspiciaban, gobernando durante 12 años seguidos, con éxito desigual en distintos campos.

<sup>49</sup> Se definen estos golpes militares y gobiernos de las FFAA como *institucionales* para distinguirlos de aquellos otros que responden principalmente a la iniciativa de un caudillo o un grupo militar y no necesariamente respetan las estructuras y jerarquías de las FFAA. En este caso, la Presidencia de la República fue ocupada por quien desempeñaba el cargo de Presidente del Comando Conjunto de las FFAA, la Junta Militar estaba compuesta por los Comandantes Generales de los tres institutos armados y se renovaba según los cambios en ellos y fue una de las épocas en que más se respetaron las reglas para los ascensos y sucesiones en los cargos militares.

Gobierno Central designaba a los titulares de los otros niveles del Estado, como los alcaldes.

Salvo los partidos y grupos sociales más afectados por el cambio<sup>50</sup>, el conjunto del país aceptó de buena gana los cambios y el liderazgo ejercido por un grupo de militares reformistas que, con un asesoramiento restringido, pero importante, de grupos de intelectuales progresistas, y con una ideología radical durante los primeros años, gobernaron el país siguiendo el modelo estatista y socializante predominante en ese entonces en los países del Tercer Mundo, particularmente entre los que lideraban el Movimiento *de los No-Alineados* y el *Grupo de los 77*, entre los cuales el Perú pasó a ocupar un lugar destacado.

La Iglesia Católica, y en particular su jerarquía, consagró el apoyo de sectores medios y populares al proceso de reformas<sup>51</sup>; varios partidos y grupos políticos, también apoyaron al régimen. Unos, desencantados de la democracia representativa, particularmente luego del fracaso del reformismo durante el primer gobierno de Belaunde (por ejemplo, la Democracia Cristiana y una fracción del partido gobernante), y otros, reconociendo el nuevo papel que estaban cumpliendo las FFAA y los sectores medios en el cambio social en los países del Tercer Mundo (por ejemplo, el Partido Comunista Peruano y también algunos grupos que habían participado en las guerrillas de 1965), todos ellos especialmente sensibles a la radicalidad y discurso socializante de las reformas sociales que se llevaban a cabo.

No había elecciones, salvo dentro de las nuevas organizaciones populares o representativas de los sectores más beneficiados por las reformas, lo que ocurría, además, bajo una significativa intervención de los organismos políticos creados por el régimen; había una identificación casi absoluta entre los niveles y cargos del Gobierno, del Estado en su conjunto y los de las FFAA. Prácticamente la totalidad de los cargos políticos y los de las empresas del Estado, eran ocupados por militares de las distintas armas y según sus grados militares. Pero frente a las desigualdades e injusticias sociales que la mayor parte de los grupos ya reconocían, la intervención extranjera desenfadada en los asuntos nacionales, el retraso económico y cultural que suponían, la crisis fiscal y monetaria que se produjo en los últimos años del gobierno belaudista y, finalmente, frente al impase político en que se hallaba el país en ese momento,

---

<sup>50</sup> En resumen, Acción Popular, que había sido separada del poder y prácticamente eliminada de la escena política; el APRA, cuyo triunfo electoral había sido impedido una vez más por las FFAA; los grupos políticos más conservadores; los sectores agro-exportadores y agroindustriales, que fueron expropiados por la Reforma Agraria; los grupos industriales, que fueron afectados por los nuevos regímenes de propiedad de las empresas; así como también los propietarios de los medios de prensa que, vinculados a los anteriores, también fueron expropiados luego de unos años de gobierno.

<sup>51</sup> La Conferencia Episcopal Peruana, organismo aún hoy representativo de la Iglesia Católica peruana y en ese entonces bajo el influjo renovador del Concilio Vaticano II y de la Conferencia Episcopal Latinoamericana de Medellín, Colombia, emitía constantemente y, en especial luego de cada reforma, pronunciamientos en los que, sin renunciar a ciertas críticas, apoyaban lo substancial de las reformas. Esto tuvo gran significación en un país como el Perú en donde la Iglesia Católica siempre ha tenido un rol social y cultural muy importante, también normalmente ejercido de manera institucional.



importaron menos los canales formales que los cambios substanciales. Ocurrió algo similar con el autogolpe del actual Presidente Fujimori, en 1992, con intervención de las FFAA, al cual, a pesar de la violación de las normas constitucionales vigentes, el país le dio un apoyo mayoritario.

En este caso -en el que también se hallaban desacreditados el Congreso y los partidos políticos- lo que le importaba al país era controlar a como diera lugar el terrorismo y seguir con el camino iniciado para controlar la crisis económica. Sin embargo, el modelo político institucional que fue surgiendo durante el período reformista al que nos venimos refiriendo, trajo consigo la hegemonía del Estado en el conjunto de las relaciones sociales, y los aspectos socializantes y participativos se fueron disolviendo poco a poco en una suerte de corporativismo que nunca pudo competir con el papel del gobierno en manos de los militares o, si se quiere, con el papel de los militares en el gobierno. Pero la crisis de este régimen no se haría notar sino sólo varios años después de un período de largos años en el que el país participó, entre jubiloso y sorprendido, de reformas sólo imaginables en la década del 70<sup>52</sup>.

## **2. El régimen militar reformista y el terremoto de Huaraz de 1970.**

El régimen militar reformista, al cual nos referimos, comienza en octubre de 1968. Hallándose aún en su momento más creativo, cuando recién consolidaba sus posiciones, sus primeras reformas y se proyectaba, se produce el terremoto de Huaraz, el 31 de mayo de 1970, el cual, más allá de su calificativo de "uno de los más catastróficos en la historia del país" o "posiblemente del hemisferio occidental", afectó de manera grave y, en muchos casos, atroz, varias regiones del territorio, algunas de ellas alejadas -como los valles interandinos de las vertientes oriental y occidental de la Cordillera Negra, y la vertiente oriental de la Cordillera Blanca, en los Andes-, y otras bien articuladas al eje costero de desarrollo del país -como el puerto y ciudad pesquera e industrial de Chimbote y varias ciudades con un importante componente agrícola como Casma y otras al norte de Lima-.

La cifra estimada de muertos fue de 70,000 (50,000 muertos y 20,000 desaparecidos, correspondiendo estos últimos básicamente a la población de Yungay que fue sepultada por la gran avalancha que siguió al terremoto, como consecuencia del desprendimiento de la cornisa norte del nevado Huascarán, el más alto de los Andes peruanos); asimismo, 150,000 heridos, según el informe de la Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada (CRYRZA, 1971; *citado en* Silgado, 1981: 56). La mayor mortandad se debió a la gran avalancha sobre Yungay y parte de Ranrahirca, en el Callejón de Huaylas, pero la destrucción abarcó prácticamente todo el departamento de Ancash, el sur del departamento de La Libertad y varias provincias del departamento

---

<sup>52</sup> Dominó en esa época una gran bonanza económica -no siempre bien distribuida- en muchos países del Tercer Mundo que nacionalizaron la extracción y exportación de sus productos básicos (agrícolas y mineros), algunos de los cuales se beneficiaron engañosamente de la abundancia de dinero y créditos que provenían de los países del norte por los llamados petrodólares. Más tarde, una vez más la crisis fiscal y la inflación acarrearían la crisis política que hizo variar de conducción y orientación a ese régimen, a partir de un golpe dentro del Gobierno Militar, en 1975.

de Lima. (Silgado, 1981: 57). Los daños fueron calculados en 500 millones de dólares de la época (INDECI, s/f: 7), a diferencia de los 35 millones que se calcularon para el terremoto de Lima de 1966.

Cuando se produce el terremoto, el gobierno militar contaba con el apoyo de la mayor parte de los sectores e instituciones del país; y el Estado, en manos de este gobierno, tenía una gama de recursos como pocas veces en su historia. Su respuesta, la lectura que este gobierno hizo de ella y del desastre en su conjunto, así como la forma y orientación que tenía el Estado en ese momento, se reflejaron en la creación del Sistema de Defensa Civil, lo que sucede sólo dos años después del terremoto, con el gobierno militar todavía en ascenso, aún muy lejos de su declinación.

### **3. La respuesta inmediata: la actuación y situación del ASER en el contexto de la respuesta del gobierno militar: el surgimiento del modelo.**

Dos horas después de producido el sismo entra en funcionamiento el ASER, "bajo la Presidencia del Ministro de Salud e integrado por los delegados de los Ministerios y Sector Privado interesado" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1: 5)<sup>53</sup>; se forma un Comité Coordinador del ASER en el que participarán esos sectores privados. Estos, cuya participación no estaba prevista sino muy tangencialmente en la ley de 1963, parecen reducirse durante los primeros días de la respuesta a la Cruz Roja Peruana y a la Junta de Asistencia Nacional (JAN). El primer día viaja a Chimbote (la ciudad afectada más accesible) el Presidente de la República, acompañado por el Ministro de Salud y por otros Ministros de Estado, por lo cual la Presidencia del ASER quedará encargada al Ministro de Agricultura hasta el 3 de junio.

El 2 de junio, dos días después del terremoto, será este Comité Coordinador el que formule un primer "Plan de Emergencia del ASER" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 2), cuya misión era "proporcionar auxilio inmediato para asegurar la supervivencia de la población afectada". Sin embargo, lo que se ve es sobre todo la participación de la Fuerza Aérea y de la División Aerotransportada del Ejército (gran parte del envío de ayuda debía hacerse a través del lanzamiento libre o en paracaídas y la identificación de los daños debía realizarse aerofotográficamente, pues las zonas afectadas de la sierra habían quedado aisladas); la del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (reparación de la infraestructura de comunicaciones para atender la misma Emergencia); la del Ministerio de Agricultura (provisión de ayuda alimenticia); y de Salud Pública (atención de heridos y establecimiento del "Sistema de Hospitalización que la situación demande").

Asimismo, intervienen la Cruz Roja Peruana y la Junta de Asistencia Nacional (JAN), ambas encargándose inicialmente del envío de ropa y frazadas. Cabe destacar que, a diferencia de estas últimas y de los tres ministerios de las FFAA (por ley, participaba en el Consejo sólo uno), todos los demás ministerios comprometidos en este Plan de Emergencia del ASER pertenecen al Consejo Directivo original del ASER, según la ley

---

<sup>53</sup> Aún se comprueba que, una vez producido el desastre, el ASER debe ser convocado. En los hechos, no parece estar operando permanentemente.

de 1963. No obstante, en el Plan no participan todos, pues no se ve aparecer al Ministerio del Interior (que reemplazaba al de Gobierno y Policía mencionado en la ley, ya desaparecido) y al de Trabajo y Asuntos Indígenas.

Algo digno de señalarse también es que el mismo día 2 de junio en que se formula ese primer Plan de Emergencia del ASER, no será el Consejo Directivo del ASER, que era el que tenía la atribución por ley, sino el propio Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, quien declarará en "Emergencia *Regional* el departamento de Ancash y las zonas afectadas de los departamentos de La Libertad y Lima" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 3). Aunque en el decreto no se menciona la ley del ASER, se usa, sin embargo, la denominación de Emergencia Regional propia de la misma.

Sin embargo, entre los días 31 de mayo y 2 de junio, en que se formula este Plan, hubo una nutrida actividad que al parecer provenía de otro campo diferente al del Comité Coordinador del ASER, cuya actividad parece ubicarse sólo en Lima. Aunque los documentos oficiales recién consignan el mismo 2 de junio, luego de la declaratoria de Emergencia, el nombramiento de un Jefe Político Militar para Ancash (departamento que perdió más autoridades en el sismo), también dicen que "al día siguiente del desastre, en cumplimiento de las disposiciones dictadas por el Gobierno Revolucionario, los demás ministerios [se refiere a los que no son de las FFAA] organizaron Equipos [...] para ser enviados a la zona del desastre, con la finalidad de proporcionar ayuda a los damnificados y asesoramiento a los Jefes Político-Militares, dentro del área de su responsabilidad" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1: 11; las cursivas son nuestras)<sup>54</sup>.

Todo indica una actividad militar protagónica dirigida desde el Gobierno Central, por ejemplo, en el caso en que "el Comando Militar construye un aeropuerto en Anta, cerca a Huaraz" (Ibíd.: 5), en los primeros envíos de ayuda a Chimbote y Trujillo, y en la evaluación de los daños; ésta se irá definiendo a medida que pasen los días y terminará convirtiéndose en un modelo por el que se optará finalmente. Esa actividad irá cristalizando en una nueva organización para la respuesta que, teniendo como ingredientes las necesidades de la emergencia pero también los rasgos del régimen, irá adquiriendo todos los caracteres de un modelo diferente al del ASER.

El 5 de junio, el Comité Coordinador del ASER formula un segundo Plan, llamado Plan de Acción Inmediata. En éste ya no sólo se consideran acciones de salvataje, evacuación de heridos y distribución en masa de alimentos y abrigo, sino que, al tiempo que se perfecciona la distribución de tareas para cada ministerio y se prosigue con la evaluación de daños, se incluyen acciones de restablecimiento de servicios y rehabilitación. Asimismo, se incorporan nuevos ministerios; a los tres de las FFAA, Transportes y Comunicaciones, Agricultura y Salud Pública, que aparecían actuando en el primer "Plan de Emergencia del ASER", se suman el Ministerio del Interior, Vivienda, Energía y Minas, y el de Industria y Comercio. No aparece el de Trabajo, miembro por

---

<sup>54</sup> En distintas partes del Informe Final del Comité Nacional de Emergencia se destaca a este ASER como "reforzado por Delegados de la Fuerza Armada" (CNE-EMC, 1970, Tomo 3: 1). Tal mención especial debe explicarse por el hecho de que correspondía a la estructura del ASER la presencia de un delegado de uno de los ministerios de la FFAA.

ley del Consejo Directivo del ASER. Seguirán participando la Junta de Asistencia Nacional (JAN) y la Cruz Roja Peruana. La JAN, clasificando y preparando los paquetes para el abastecimiento, y la Cruz Roja, además de eso, centralizando donaciones para el envío a la zona afectada. En general, este Plan consiste en funciones generales, asignación y cierta delimitación de áreas de actuación de los ministerios en función del momento<sup>55</sup>, combinadas en algunos casos con tareas más específicas<sup>56</sup>; es útil y pertinente, pero no da la impresión de ser suficiente, especialmente a 5 días del terremoto.

En ese sentido, y casi al mismo tiempo que este segundo Plan del ASER -al decir del Informe oficial-, el "Presidente de la República dispuso se organizara un Estado Mayor particular del Presidente del ASER, con miembros de las Fuerzas Armadas y con la adición de los Delegados de los diferentes Ministerios y Entidades privadas vinculadas con el problema, constituyendo un Comité capaz de afrontar con mejores resultados la situación que alcanzaba la magnitud de un cataclismo" (Ibíd.: 5). Nace así un Comité Nacional de Emergencia, que será presidido por el Ministro de Salud, a la sazón un Mayor General FAP<sup>57</sup>, con un Estado Mayor Coordinador conformado por entero por miembros de las FFAA, que lo integran por función militar y no en representación de los ministerios, y con una estructura que, en lo sustancial, refleja el mismo verticalismo operacional que se verá aparecer en la propuesta que este mismo Comité hará al final de su gestión de dos meses, cuando propondrá la creación de una Dirección Nacional de Defensa Civil permanente en el país.

El organigrama es el siguiente. El Presidente, antes del ASER y ahora del Comité Nacional de Emergencia, tiene dos grupos asesores a su lado, un "Grupo de Coordinadores" y una "Oficina de Relaciones Públicas". Al mismo nivel del Presidente hay dos grandes bloques de cargos y funciones; el del "Estado Mayor", que englobará sobre todo funciones e instituciones involucradas; y el de "Organos y Medios Ejecutivos y de Apoyo", distribuido en zonas y áreas de emergencia, que designa a los comandos

---

<sup>55</sup> Por ejemplo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe:

Restablecer los aeropuertos y campos de aterrizaje en la zona afectada

Evaluar daños en las vías de comunicación y obras de arte en la zona afectada

Restablecer las vías de comunicación y obras de arte afectadas

Restablecer las comunicaciones el Ministerio de Aeronáutica se encarga de:

Transporte por aire

Reconocimiento de la zona afectada

Lanzamiento por aire de personal y abastecimiento

Control de los aeropuertos

Cooperar en el orden y seguridad de la zona

Coordinar la acción de medios aéreos de otros países por ejemplo, el Ministerio de Industria y Comercio tiene a su cargo:

Promover la rehabilitación del comercio de la zona afectada

Canalizar al personal especializado que ofrezca servicios hacia las áreas industriales y comerciales, para evitar la desocupación (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 4: 1,2)

<sup>56</sup> Por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas, junto con la función general de "Rehabilitar las Centrales de Energía", tiene la de "Rehabilitar a la mayor brevedad la Central Hidroeléctrica Huallanca" (CNE-EMC, 1970. Tomo 1, Anexo 4: 3).

<sup>57</sup> Un Mayor General FAP corresponde a un General de Brigada del Ejército, o a un Contralmirante en la Marina, es decir, al segundo grado en superioridad.

organizados espacial o territorialmente. El "Estado Mayor" tendrá un Jefe de Estado Mayor, con una Secretaría al mismo nivel, y un "Estado Mayor Coordinador" y un "Estado Mayor Técnico", bajo el mando del Jefe. El Estado Mayor Coordinador se dividirá en las áreas de Personal, Inteligencia, Planes, Logística, Transportes y Comunicaciones, y Economía.

El Estado Mayor Técnico estará conformado por tres sectores aparentemente diferenciados: los delegados de todos los ministerios (a la sazón, 16); los delegados de las instituciones privadas (desde la "Iglesia Peruana", que era en la práctica la única representada como tal a niveles oficiales, las otras lo hacían a través de sus agencias de ayuda, hasta las Asociaciones o Clubes Departamentales)<sup>58</sup>; y "Otros delegados del Sector Público", entre los que está comprendidos la Junta de Asistencia Nacional (considerada en otros documentos oficiales parte de los organismos privados), la Oficina Nacional de Comunicaciones, los Municipios, la Sociedad de Beneficencia, las Corporaciones de Desarrollo, el Seguro Social del Empleado, el Seguro Obrero, y un acápite reservado para "Otros".

El bloque "Organos y Medios Ejecutivos y de Apoyo" consta de cuatro zonas de emergencia y sus correspondientes Comandos: el Comando Político-Militar Costa; el Comando La Libertad; el Comando Lima y provincias Bolognesi, Dos de Mayo y Huamalés; y el Comando Político-Militar Sierra. Dos de estas zonas de emergencia, la zona Costa y la zona Sierra, se subdividirán, a medida que avance la respuesta, en subzonas: la de Costa, en Comando Subzona I (Santa) y II (Canta), y la de Sierra, en Comando Subzona III (Caraz), IV (Huaraz) y V (Huari). Las subzonas de la Costa se subdividen a su vez en valles, y las de la Sierra, en provincias, que llevan normalmente el nombre de su ciudad más importante en donde se asienta su comando. Pero junto con las cuatro zonas de emergencia, sus subdivisiones y sus respectivos comandos, hay tres comandos funcionales: el Comando de Transportes Marítimos, el de Transportes Aéreos y el de Transportes Terrestres.

El Comité Nacional de Emergencia nace y funciona fundamentalmente sobre la base y alrededor del eje de los Comandos territoriales y los de transportes, de la Oficina de Relaciones Públicas (a cuyo cargo se encuentra parte de la relación con las agencias y gobiernos extranjeros), y del Estado Mayor de Coordinación (Comandos de Inteligencia, Personal, Planes, Logística, Transportes y Comunicaciones y Economía); es decir, los comandos más propiamente operativos bajo el mando del Presidente o Jefe del Comité Nacional de Emergencia y su Jefe de Estado Mayor. Así parece deducirse de la forma en que organiza el CNE su Informe Final, especialmente sus primeras páginas (CNA-

---

<sup>58</sup> La lista considerada en el organigrama es: la Iglesia peruana, Radio Club, Organizaciones Estudiantiles, Cruz Roja, Caritas, OFASA, Ejército de Salvación, World Church Service, Programa Mundial de Alimentos, Asociaciones Departamentales y "Otros". En el Perú existe una larga tradición de Asociaciones Departamentales. En Lima, los inmigrantes de los otros departamentos tienen sus clubes departamentales, provinciales y hasta distritales; en las capitales de departamento y de provincia, los hay de otras provincias y de los distritos. Estas asociaciones cumplen una función bastante importante de ayuda mutua y para facilitar la solución de los problemas de los inmigrantes internos del país, normalmente tienen una cierta capacidad de motivación y recolección de ayuda para los casos en que sus localidades de origen u otras requieren de solidaridad.

EMC, 1970, Tomo 1: 5-47), y también de la primera directiva que emite (Directiva 001-CNE 70). Sin embargo, junto a esta Directiva habrá un Anexo que precisa las tareas de cada Ministerio según las competencias propias de cada sector.

Los ministerios son parte del llamado "Estado Mayor Técnico" que, según la primera y segunda directivas (Directivas 001 y 001A - CNE 70) "tiene por misión el planeamiento, la coordinación, evaluación primaria de los daños y la preparación de las recomendaciones en sus respectivos campos técnicos, en estrecho enlace con el Estado Mayor de Coordinación. Atiende los pedidos formulados por el CNE a través del EMC y los tramita a su sector correspondiente, controlando su ejecución" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 5: 3; Anexo 6: 3). Las tareas señaladas para cada Ministerio van a involucrar acciones operativas y de atención a la emergencia y otras de formulación más general, pero también ejecutivas. Entre las primeras, además de las de transporte, propias de los ministerios de las FFAA, el Ministerio de Agricultura distribuye ayuda alimentaria y coordina la que procede de otras fuentes; el Ministerio de Salud centraliza, controla, clasifica y distribuye las medicinas.

Entre las segundas, el Ministerio de Educación debe restablecer los servicios educativos, incluyendo la infraestructura; el de Agricultura, las áreas agrícolas y pecuarias afectadas y la infraestructura de riego; el Ministerio de Energía rehabilitará las centrales de energía y restablecerá las líneas de transmisión de alta y baja presión. Es decir, lo técnico no se reduce a la orientación técnica, sino que se extiende a la ejecución en la tareas de emergencia. Pero, en general, en las normas que orientan las funciones y el quehacer del Estado Mayor y su Jefe, hay claramente una subordinación del Estado Mayor Técnico y sus componentes (fundamentalmente los ministerios y las otras instituciones públicas y privadas) al Estado Mayor Coordinador, compuesto por oficiales que cumplen función militar, no en representación de sectores o instituciones. Finalmente, los delegados de los ministerios, en el caso de militares, tendrán un grado normalmente inferior al de los miembros del Estado Mayor Coordinador.

Un cambio interesante de señalar, que indica que entre la Directiva 001 del 8 de junio y la Directiva 001A del 17 de junio deben irse ajustando las funciones y los roles, es que en la segunda, en el acápite reservado para cada Comando territorial, independientemente de si la zonas se encuentran bajo autoridades normales (civiles) o bajo autoridades político-militares, "el Comando Militar [de la zona] asumirá la dirección y control de las operaciones logísticas" (CNE-EMC, 1970. Tomo 1, Anexo 6: 3-5).

#### **4. El Comité Nacional de Emergencia (CNE) y el Comité de Reconstrucción y Rehabilitación (CRR): etapas, aspectos y organismos diferentes en la respuesta de 1970.**

Algo digno de resaltarse y que es una estructura que veremos reproducirse de una manera particular en el modelo resultante luego de esta experiencia, es que en la respuesta al desastre del 1970 en el Perú, con gran rapidez los organismos y planes oficiales distinguen claramente la atención a la Emergencia, encargada al CNE, del proceso de reconstrucción, encargado al Comité de Reconstrucción y Rehabilitación (CRR).

De hecho, en los documentos, el Comité Nacional de Emergencia tiene como misión "proporcionar asistencia a la región declarada en emergencia, a fin de lograr la *supervivencia* de la población afectada y la *recuperación temporal* de la zona; asimismo, realizar una *evaluación primaria* de la magnitud de los daños ocasionados por el movimiento sísmico" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1: 5-6). La formulación de esta misión se repetirá en las dos primeras directivas de ese organismo, las cuales tienen por objeto "Establecer los lineamientos generales que orienten a los Organismos del CNE, durante la *Fase de Emergencia, en el planeamiento y conducción* de las operaciones en las zonas afectadas" (Ibíd., Anexo 5:1; Anexo 6:1). En estas directivas se distingue entre: "I Fase, de Emergencia, a cargo del CNE; y II Fase, de Reconstrucción y Rehabilitación, a cargo de la CRR"; y, en un punto particular dedicado a esa Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación se dice: "La CRR efectuará una *evaluación completa de los daños* ocasionados por el sismo y los *estudios técnicos* requeridos para ejecutar los trabajos necesarios que le permitan lograr la *recuperación integral y definitiva* de la población afectada, así como la normalización de todas las actividades socio-económicas en la Zona de Emergencia" (Ibíd.; todas las cursivas son nuestras). Estas precisiones son del 8 de junio, sólo 9 días después de ocurrido el sismo, cuando ya el ASER ha dado paso al CNE.

El CNE es creado entre el 5 y el 7 de junio, y en este último asume funciones. El Comité de Reconstrucción y Rehabilitación ya está mencionado el 8 de junio en esas directivas y aunque no entre en funciones inmediatamente, sí comienza a ser considerado de manera diferenciada con respecto a las acciones del CNE. Así se deduce de las mismas directivas mencionadas del CNE, en donde, bajo el título de "Consideraciones Básicas de la Fase de Emergencia", se dice: "a. La Fase de Emergencia abarca desde el momento en que la región afectada es declarada en emergencia hasta el momento en que se transfiera el control a la Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación, b. La Fase de Emergencia comprenderá dos Sub-Fases: (1) Supervivencia, en la cual el objetivo será el salvamento de vidas y la prevención de mayores daños; (2) Recuperación Temporal: en la cual el objetivo será la restauración temporal de los Servicios Públicos esenciales y de los medios de comunicación"; se especifica que "a lo largo de ambas fases se realizará la evaluación primaria de los daños, que se orientará a *las necesidades y finalidad característica de la emergencia*". Y, finalmente, "c. En el período que comprende la Fase de Emergencia, se *evitarán las actividades que pudieran interferir con las tareas que correspondan a la CRR. Las que se efectúen, se realizarán con el criterio de ser aprovechadas* en la Fase de Reconstrucción y Rehabilitación" (Ibíd., Anexo 5: 2-3; Anexo 6: 2-3; las cursivas son nuestras). El momento en que entre en acción la CRR será importante sólo relativamente pues esta diferenciación se refiere no sólo a etapas (un organismo ingresa después del otro), sino a aspectos (pueden actuar y ejecutar sus acciones simultáneamente, pero en forma diferenciada) y de hecho la diferenciación está presente desde los primeros días<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> De la gestión práctica, pero también de los modelos que se emplean, queda aún mucho por clarificar respecto al año 70. Los documentos a los que nos estamos remitiendo son todos de los primeros dos meses y manifiestan una cierta versación sobre el tema, cuyo origen no está suficientemente identificado dentro y fuera de las FFAA, cuya dirección y orientación reivindican estos mismos documentos. Existen reuniones múltiples de coordinación desde el mismo 31 de

## 5. De la Fase de Emergencia a la Fase de Reconstrucción.

El momento en que se debe pasar de la Fase de Emergencia al de la Reconstrucción será una decisión de los Comandantes de Zona y los organismos públicos del Estado Mayor Técnico para cada zona o área en particular. Dado que se trata de una decisión a tomarse según se cumplan ciertas condiciones y no en un plazo temporal preestablecido, debemos entender que esto podía ocurrir incluso durante los meses explícitamente considerados como de Emergencia, mientras funcionó el CNE, es decir, hasta el 31 de julio. En el Plan de Operaciones "Emergencia", del 17 de junio, en donde se retoma la organización, funciones y responsabilidades para la Fase de Emergencia (Ibíd., Tomo 3, Anexo 4), se dice: "Los Comandantes de Zona determinarán las áreas que estén en condiciones de pasar a la fase de Reconstrucción. Los organismos del Sector Público, dentro de su campo de acción, efectuarán la evaluación primaria que, en armonía con la información de los Comandantes de Zona, permita considerar al CNE la finalización de la Fase de Emergencia" (Ibíd., Tomo 3, Anexo 4:5).

## 6. Participación Comunitaria en la distribución de la ayuda.

En conjunto, en los documentos oficiales que registran la respuesta del gobierno al terremoto de 1970 hay pocas referencias a la participación comunitaria, entendida no como la de las organizaciones privadas de ayuda u organizaciones no gubernamentales (nacionales e internacionales), sino como la de los grupos organizados de la población. Es cierto que en 1970 aún no se había producido en el país la proliferación, por un lado, y la diferenciación tan pronunciada y consciente, por otro, entre las organizaciones poblacionales autónomas frente a los organismos del Estado y las asociaciones civiles llamadas hoy "ONG", pero no deja de llamar la atención la poca presencia de esas organizaciones poblacionales en los informes.

En ese sentido, y por contraste con este hecho, destaca que en el Plan de Operaciones "Emergencia" del 17 de junio, en el acápite "Instrucciones de Coordinación", se señala que "Los Jefes de Sub-Zona y de Área de Emergencia crearán Comités a nivel provincial y local, organizados en base a los Delegados de los sectores más representativos y personas de la mayor solvencia moral e intelectual. Estos Comités tienen la finalidad de asesorar a la autoridad Político-Militar en la solución de los problemas que impliquen un exceso de responsabilidad individual, tales como alimento, vestuario, vivienda temporal, obtención y empleo de fondos, remoción de escombros, etc., respecto de los cuales se han impartido sólo directivas de carácter muy general. *En principio, la entrega directa de los auxilios al damnificado, desde los depósitos administrados por los Comandos de Zona, Sub-zona y Área, será efectuada a través de los Comités o Instituciones benéficas que actúan en la zona. La supervigilancia estará a*

---

mayo, pero, especialmente entre el 5 de junio, cuando el Presidente ordena la constitución del CNE, el 7 de junio, en que entra en funciones, y el 8, en que emite las directivas que mencionamos, el Comité Nacional de Emergencia se reúne con delegados de los Ministerios de Salud y Agricultura, entre otros, con la Cruz Roja Peruana y la JAN y con miembros de agencias internacionales (algunas de ellas son Caritas, Church World Service y OFASA).



*cargo de los Comandantes Militares"* (Ibíd., Tomo 3, Anexo 4: 4; las cursivas son nuestras).

## **7. De la experiencia al modelo.**

La similitud entre la estructura, funciones y organigrama del CNE y los correspondientes a la propuesta subsiguiente del CNE al gobierno central de creación de una Dirección Nacional de Defensa Civil, mostrará la influencia, tanto de la experiencia como del manejo que el gobierno militar hizo de la emergencia de 1970, en la forma que adquiere el Sistema de Defensa Civil en 1972. Esto ocurrirá no sólo en la estructura o disposición de las partes del sistema, sino en la separación de las tareas de atención a la emergencia y las de reconstrucción y rehabilitación. Independientemente de la pertinencia de tal diferenciación y la forma que adquiere, es un hecho que el Sistema naciente se organiza alrededor de lo realizado por el CNE y no de lo realizado por la CRR.

## **8. La reconstrucción como parte del desarrollo: "No reconstruyamos la pobreza".**

Sin embargo, las cosas no son tan simples. Dedicamos varias líneas a intentar resumir la experiencia nacionalista, reformista y fuertemente estatista del período 1968-1975, en el que todo esto ocurre. La justicia distributiva y las ideas socialistas -en parte las autogestionarias y en parte las estatistas- eran matrices ideológicas y políticas del régimen y en general del período. La justicia distributiva y el socialismo eran entendidos más que como un modelo de desarrollo como respuesta a la pobreza y marginación de la riqueza en la que se hallaban sumidas las mayorías del país. Pero desde muchos de los sectores del Estado se implementaban modelos de desarrollo sectoriales, algunos de los cuales eran propicios para descubrir cómo desde una ideología de izquierda que condenaba en general los "desarrollismos" de la época, se enfrentaba la reconstrucción. El sector Vivienda, justamente, no era el de los más radicales; estaba encargado a la Marina, el arma más conservadora ideológica y políticamente en las FFAA, y era uno de los que tenía mayor parte en el proceso de la reconstrucción.

Este sector incorpora la experiencia del desastre a la planificación del desarrollo, para ello plantea normas preventivas por las que prohíbe -como sucedió en 1940- la construcción de viviendas en quincha y adobe; recomienda que las nuevas instalaciones industriales pesqueras se ajusten en el futuro a normas técnicas que determinará el Ministerio de Pesquería, etc. Y, en el "Plan Preliminar del Sector Vivienda" para la zona afectada por el sismo, se dice:

"La reconstrucción de las ciudades no debe concebirse como una acción destinada a restablecer *ya5* condiciones *preexistentes* antes del 31 de mayo de 1970, sino como parte de un esfuerzo nacional *por crear centros de desarrollo económico y social que guarden relación con la potencialidad de las regiones*" (las cursivas son nuestras).

(Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Vivienda: 1,2)

Se propone distribuir los recursos económicos considerando tres etapas:

1) emergencia, como acondicionamiento de la estructura de gobierno con fines de emergencia y que va desde la evaluación de daños hasta la rehabilitación elemental de los servicios públicos; 2) estabilidad, como acondicionamiento de la población para el inicio de la recuperación, y considera desde la localización e implantación de las unidades provisionales administrativas del sector para las labores de estabilidad hasta la delimitación del trazo urbano, edificación de albergues y ampliación de los servicios públicos y saneamiento ambiental; 3) rehabilitación y *desarrollo* (siempre las cursivas son nuestras), como localización e implementación de las unidades administrativas permanentes de acuerdo a los planes de desarrollo, como definición de las áreas de desarrollo urbano de acuerdo al Plan General, de los montos de inversión requeridos y de las oportunidades de recuperación planteadas, y, además, del diagnóstico y proyecto detallado para las ciudades.

Es decir, en un momento de cambio y reformas sociales en el país, la reconstrucción, al mismo tiempo que en algunos documentos que provienen sobre todo del campo de la emergencia, es concebida como "la *normalización* de todas las actividades socio-económicas en la Zona de Emergencia" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 5:1; Anexo 6: 1); en otros, principalmente los que elaboran los ministerios, la reconstrucción o la *normalización*, es concebida como la incorporación de la áreas afectadas a nuevos planes de desarrollo, por ejemplo, urbanos. En manos de los sectores, el lema *No reconstruyamos la pobreza*, que presidía los afiches, la folletería, los discursos oficiales, pasaba de la propuesta ideológica cruda a los planes de desarrollo.

Pero no será sólo la Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación (CRR, más tarde llamada Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada, CRYRZA) y el Gobierno; al lado de las acciones del Estado, en asociación con él o independientemente, se ejecutan otras acciones como realización de estudios, proyectos de planificación y desarrollo, planes reguladores, planes de reconstrucción, etc.; un conjunto muy amplio, cuyo análisis y evaluación queda indudablemente pendiente para un estudio mayor<sup>60</sup>.

## B. LA PROPUESTA DE CREACIÓN DEL SISTEMA: EL OLVIDO DE UNA PARTE DE LA EXPERIENCIA.

---

<sup>60</sup> Por ejemplo, el estudio de "Microzonificación Sísmica de la Ciudad de Chimbote", realizado por la Misión Japonesa, y el Proyecto de "Planificación para la Reconstrucción y Desarrollo de Chimbote" (1971), que se divide en: Plan de Desarrollo a Largo Plazo (hasta 1990), Plan por Etapas (1971-1975 y 1976-1980), y Plan Regulador con estudios básicos fundados en el Informe anterior. Planes detallados referentes al Casco Urbano, Vivienda (Crecimiento) y Zona Industrial (Herzoza, 1970). Existen otros muchos proyectos, entre los cuales tenemos el "Plan General para la Reconstrucción de Catac, Distrito de Catac, Provincia de Recuay, en el departamento de Ancash", con diagnósticos, obras y proyectos de reconstrucción, que duraron 6 meses, realizado por la Unidad Técnica de Suecia. El PNUD, en convenio con el Gobierno Peruano, elabora el proyecto de Planificación para la Reconstrucción de la ciudad de Chimbote. La Misión Japonesa, en cooperación con la ONU, hizo estudios del Plan Urbano para Chimbote, al que se le llamó "Plan Chimbote" (Herzoza, 1970).

Hemos venido citando hasta ahora el extenso informe sobre las acciones de Emergencia que el Comité Nacional de Emergencia y su Estado Mayor Coordinador emiten el 31 de julio de 1970, compuesto de siete tomos y muchos anexos. Uno de ellos tiene particular importancia: es el "Estudio sobre la necesidad de creación de la *Dirección Nacional de Defensa Civil*" (las cursivas son nuestras) (CNE - EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 7: 1-11). En este documento, aparte de considerar un conjunto de antecedentes de la Defensa Civil en el país, a los cuales nos hemos referido en la primera parte de este trabajo, se expone "el concepto actual de la FFAA sobre Defensa Civil", se hace un juicio acerca del ASER y de su Consejo Directivo, en cuanto organismo encargado de los desastres que encontró el terremoto y ese gobierno, y propone la creación de una *Dirección Nacional* de Defensa Civil, precisando su estructura, funciones y características en general.

Para el CNE-EMC, la ley del ASER "en la práctica no ha cumplido su finalidad ni las atribuciones que especifica" (Ibíd-, Anexo 7: 1). Se refiere a ella diciendo: "En resumen, esta Ley no responde ni por su espíritu ni por la composición del Consejo a *las exigencias de un situación de emergencia de la magnitud de la vivida*; o, en todo caso, un organismo compuesto por funcionarios de *alta categoría y excesivas responsabilidades* no puede dedicar el tiempo suficiente al *planeamiento permanente* que requiere la Defensa Civil" (Ibíd.).

La magnitud de la emergencia a manejar y la necesidad de un organismo profesional, especializado para el planeamiento *permanente*, van a ser las dos justificaciones de la propuesta de esa Dirección Nacional.

## 1. Las nociones.

### 1.1. Los conceptos de Defensa Civil y Desastres.

En cuanto al "concepto actual de la FFAA sobre Defensa Civil", ésta es considerada como parte de la Defensa Interna y la define de la manera siguiente:

"Es el conjunto de medidas que adopta el Gobierno para conducir acciones preventivas, de emergencia, reconstrucción y rehabilitación, debidamente estudiadas, planeadas y presupuestadas *para afrontar con seguridad los desastres* ocasionados por la acción del hombre o fuerzas de la naturaleza" (CNE-EMC, 1970, 1, Anexo 7: 2).

Hemos puesto en cursivas sólo parte, pero cada una de la afirmaciones merecerían ser destacadas. Las acciones responden claramente -entendiendo los términos como hoy se usan- a cada una de las fases o aspectos hoy considerados en la gestión de los desastres; se pone énfasis en el planeamiento, el mismo que se halla implícito en la crítica que se hace al ASER, pero el objetivo es *afrontar con seguridad los desastres*, no evitarlos. De hecho se habla de acciones preventivos, pero, al no aparecer la palabra *preparativos*, los demás aspectos de la propuesta confirmarán que cuando esta definición habla de acciones preventivas se está refiriendo a los preparativos. *Afrontar*

*los desastres* significa estar preparados, de ahí la necesidad de una Dirección Nacional con ciertas características.

También podría leerse de otro modo e identificar *desastre* con el fenómeno que amenaza, según esta visión afrontarlo con *seguridad* sería lo que hoy llamamos prevención y mitigación. Formalmente, ambas posibilidades están presentes en el concepto de Defensa Civil que, como veremos, es un concepto que permanece en esencia hasta la actualidad. Una ambigüedad, sin embargo, que siempre termina definiéndose por la atención a la emergencia y, sólo en segundo plano, por los preparativos; la ambigüedad, entonces, que es reivindicable, puede convertirse en una confusión fatal.

El contexto de la época y la propuesta de estructura y funciones que pasamos a describir, nos permitirán apreciar hasta qué punto las nociones tienen un correspondiente en la institucionalidad, las consecuencias que tiene pensar sobre todo en prepararse para los desastres y no evitarlos, y la organización de la institucionalidad global de un país para el campo de los desastres alrededor de este eje. Y es que la Defensa Civil actúa casi exclusivamente frente a agentes siempre externos, extranjeros o nacionales, naturales o humanos, y ya su propia existencia como institución es actuar frente a la vulnerabilidad mayor que es no existir, pero sus objetivos y prácticas diluyen substancialmente este avance. El concepto de vulnerabilidad llega al campo de los desastres probablemente desde el campo de la ingeniería (la vulnerabilidad como "probabilidad de falla"), pero la Defensa Civil no logra incorporar la relectura de este concepto a un campo mayor que es social, justamente porque considerándose dentro del campo de la *Defensa* arrastra determinantes del terreno bélico, en donde incluso los agentes internos son tratados como objetos externos. Una nueva vulnerabilidad surge a partir de este hecho: la organización del campo de los desastres alrededor de uno solo de sus aspectos.

## 1.2. Los niveles y principios.

A partir de la definición anterior, se concluye que afrontar una catástrofe exige el cumplimiento de responsabilidades por parte del gobierno y la observancia de ciertos principios básicos por parte de los ejecutantes directos de la acción del mismo y los damnificados en general. En cuanto a las responsabilidades, se establecen tres niveles:

- 1) La previsión y establecimiento de normas y un programa integral corresponden al gobierno.
- 2) El planeamiento y conducción de las operaciones de auxilio corresponden a un Comité Permanente.
- 3) Los órganos ejecutivos son los elementos de la Defensa Civil (voluntarios, población en general, entidades benéficas, sector público y privado, con la colaboración de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales: comités).

Hay una clara distribución de responsabilidades entre los niveles, de tal manera que al gobierno le corresponde la normativa, al Comité Permanente, el planeamiento y conducción de operaciones de auxilio, y los "elementos de la Defensa Civil" son los órganos ejecutivos (CNE-EMC, 1970: 1, Anexo 7: 2).

Los principios que deben regir tanto al gobierno como a la población en general son cinco. Todos ellos son entendidos como "elementos interdependientes" y como "consecuencia de la acción del gobierno en su responsabilidad de *previsión*":

- 1) Autoprotección, que "sólo es alcanzada por preparación psicológica y conocimiento de los adversarios del hombre (enemigo, naturaleza)".
- 2) Ayuda Mutua, "fomentada por el gobierno, creando en la población el ambiente necesario para que exista capacidad de reaccionar en forma positiva y conducir las acciones individuales en beneficio de la comunidad afectada".
- 3) Apoyo Nacional, entendido como "la acción del gobierno para conducir y canalizar los esfuerzos de auxilio hacia las comunidades afectadas".
- 4) Control Centralizado, que corresponde a la Dirección Nacional que se propone.
- 5) Cooperación Internacional, a la que aparentemente se le considera constitutiva del campo que se organiza (CNE-EMC, 1970, 1, Anexo 7: 2).

Dadas las responsabilidades y estos principios, "resulta evidente que el gobierno, para establecer normas y conducir un programa que tiene carácter permanente, previsor, planificador y de aplicación inmediata, requiere de un organismo ubicado a muy alto nivel (dependencia directa de la Presidencia de la República), dotado de personal con preparación para trabajos de planeamiento y coordinación permanente (Estado Mayor de Coordinación), con la capacidad y autoridad para utilizar todos los organismos, elementos y medios técnicos para la *previsión*, planificación y conducción de operaciones en Defensa Civil (Dirección Nacional). Aparentemente, esta Dirección Nacional es el "organismo que tendrá la responsabilidad de centralizar el control de todas las actividades de los Organos Ejecutivos". Asimismo, "el Organismo que permita cumplir al gobierno con la responsabilidad de la *previsión*, establecimiento de normas, y programación integral, debería ser una Dirección de Defensa Civil dependiente del Presidente de la República, dotado de un Estado Mayor Coordinador Permanente" (Ibíd., Anexo 7: 3).

Destaca en esta propuesta la mención a los principios que deben regir la Defensa Civil, cosa que no ocurre en la ley de creación del Sistema de Defensa Civil de 1972. Será recién con la ley modificatoria de 1987 que nuevamente encontraremos una mención especial también referida a los Principios Básicos, a los que se les da una reorientación y una redefinición, aspecto que veremos más adelante.

### 1.3. La misión de la DNDC.

La misión de esta Dirección Nacional de Defensa Civil sería:

- a) Prevenir y/o disminuir los efectos de los daños causados por las agresiones de origen natural o artificial.
- b) Organizar a la comunidad y crear en la población las condiciones favorables (materiales y espirituales) para hacer frente en forma positiva a todo tipo de agresión.

- c) Llevar a cabo acciones de emergencia, reconstrucción y rehabilitación, debidamente estudiadas, planeadas y presupuestadas, para hacer frente a los desastres producidos por cualquier causa (Ibíd.).

Asimismo, dice la propuesta: "El cumplimiento de esta misión, demandaría la utilización de casi todos los organismos del sector público, gran número de elementos del sector privado y las instituciones benéficas privadas. En tal sentido, la Dirección Nacional de Defensa Civil, por intermedio de su Estado Mayor Coordinador, deberá ser facultada para accionar y/o solicitar la cooperación, durante el planeamiento y su acción inmediata en la emergencia, de todos estos organismos, los que integrarán el Estado Mayor Técnico organizado por sectores" (Ibíd.). Es decir, la misma organización que el Comité Nacional de Emergencia, creado para la emergencia de dos meses antes.

En otro apartado se señala que "en la labor permanente de previsión y planeamiento, debe ser obligación de todos los sectores proporcionar los estudios que sean solicitados. Esto se justifica si se tiene en cuenta la situación comprometedor en que se encontró el Comité Nacional de Emergencia al no hallar la inteligencia básica en que apoyar su labor inicial, ya que algunos organismos del Estado no estaban en condiciones de proporcionar informaciones y estadísticas actualizadas, no se disponía de relaciones pormenorizadas, actualizadas y de fácil manejo, de pueblos, caseríos, anexos, etc., no se pudo encontrar un estudio monográfico de la Región afectada, que fuera aplicable a la situación, no se disponía de cartas de la zona trasandina del Departamento de Ancash, etc." (Ibíd.). "La disponibilidad de estos documentos y otros, que deben conformar los archivos de una Dirección de Defensa Civil, es labor que demanda tiempo y continuidad en el trabajo, el que sólo puede ser efectuado por un Estado Mayor Permanente" (Ibíd.: 3-4).

## **2. La estructura y organización.**

### **2.1. El Estado Mayor Coordinador.**

La Dirección Nacional estará compuesta, en primer lugar, por un Estado Mayor Coordinador, el cual constará de elementos permanentes y otros que se le sumarán en caso de emergencia. Entre los elementos permanentes de este Estado Mayor, se hallan:

- i. Inteligencia: "el mismo que, coordinando esfuerzos por los servicios similares de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, realizará estudios básicos de inteligencia sobre la situación del país en los campos Geográfico, Sociológico, Político, Económico, Sicológico, Científico-Técnico (Sismología, Glaciología, Geología, etc.), Transportes y Comunicaciones, Biografías, etc., explotando para tal fin al personal especializado que en cada campo debe conformar el EM Técnico y debe ser asignado por el Sector Público o contratado para labores específicas, relacionadas con prevención y apoyo en caso de desastres, de modo que la DNDC pueda contar con una inteligencia básica, lo más completa posible y constantemente actualizada, que permita hacer frente a los desastres nacionales, con rapidez, orden y eficiencia".

"La producción de inteligencia en los diferentes campos permitirá, así mismo, contar con estudios sobre los peligros potenciales de diversos tipos de desastres en las diferentes zonas del país, lo que facilitará el entrenamiento de autoridades y población en general para hacer frente a estas emergencias".

"La compilación, procesamiento y utilización de las informaciones de toda índole (la inteligencia -se precisa- abarca todas las ramas del conocimiento) permitirá, así mismo, que un sólo organismo de alto nivel disponga de datos (hoy dispersos e incompletos) de alta credibilidad sobre la realidad del país, que puedan ser, además, muy valiosos para fines de planificación y estudios diversos que el Gobierno requiera realizar en los diferentes sectores".

"Este elemento de inteligencia del EM permanente de la DNDC deberá formar parte del Sistema Nacional de Inteligencia, al igual que el Servicio Nacional de Inteligencia y los Servicios de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, trabajando todos en estrecha coordinación, previa delimitación de sus respectivos campos de responsabilidad" (Ibíd.: 4).

ii. Planes: "La inteligencia producida debe ser explotada intensamente en la fase de preparación y planeamiento; el grado de preparación deseado para alcanzar reacción positiva de la población, es consecuencia de acciones previas de enseñanza y entrenamiento, de acuerdo a los posibles adversarios naturales y/o artificiales que deberá enfrentar cada zona del país".

"Esto sugiere la necesidad de un elemento de planeamiento, que aparte de su misión en la previsión, durante sus relaciones con otros Organismos del Estado, propone, persigue y consigue la eliminación o disminución de peligros potenciales, como son las lagunas de glaciares, cauces de ríos no canalizados, construcciones precarias o en terrenos no apropiados, etc., los que están bajo el control de otras entidades pero que afectan la responsabilidad de la Defensa Civil. Su conocimiento de todas estas realidades le permite, en caso de producirse las emergencias, planear con gran precisión las operaciones de auxilio necesarias" (Ibíd.).

Este componente debía considerar en sus planes la existencia en el país de organizaciones del sector público y entidades privadas, con tareas que deben ser coordinadas y canalizadas para su eficiente aprovechamiento en emergencia (se menciona a la Junta de Asistencia Nacional, Cooperación Popular, CARITAS, OFASA, etc.), lo cual "requiere también planeamiento previo". (Ibíd.).

iii. Economía: se le considera en relación con la administración de la dotación de fondos presupuestales regulares y de donaciones que la creación de una Dirección de este tipo traería consigo.

De todo ello destaca que en ese entonces se preveía gran parte del conjunto de estudios e información requerido para la gestión de los desastres (desde lo propiamente natural hasta lo político), así como que se consideraba que un tipo de esta información debía servir a la Defensa Civil para lo que hoy se considera la prevención y la mitigación. Pero la formulación indica que se esperaba que, *promovido por* el Estado

Mayor Coordinador de la Dirección Nacional, fuera realizado por los sectores, los que de hecho forman parte del Estado Mayor Técnico. Se trata de una ambigüedad y duplicidad que, independientemente de lo importante que es como intuición de uno de los problemas básicos de la concepción de los sistemas de gestión de los desastres (la relación conceptual y orgánica entre atención y emergencia en relación a prevención y reconstrucción), permanecerá hasta la actualidad como ambigüedad y duplicidad no resuelta. Lo antes expresado incide en que Defensa Civil sólo atienda las emergencias y, sólo en algunos casos, los preparativos, pero logre poco en prevención y mitigación, justamente porque la mayor parte de este aspecto se jugará en su relación con los sectores. Por otra parte, puede verse cómo, pese a la conciencia de un campo que hoy llamamos reducción, prevención y mitigación, visto desde los componentes de inteligencia y de planes, siempre hay un énfasis en la atención a la emergencia ("hacer frente a los desastres nacionales, con rapidez, orden y eficiencia"), cuando se piensa en lo que es propio de esta Dirección Nacional de Defensa Civil.

Luego de estos tres componentes permanentes (Inteligencia, Planes y Economía), la Propuesta considera que, en caso de producirse una emergencia, se hace inmediatamente indispensable abordar las actividades de: (1) recolección de información y procesamiento; (2) abastecimiento de víveres, ropa y abrigo; (3) atención local y evacuación de heridos, hospitalización local y evacuados, atención de huérfanos, etc.; (4) construcción de viviendas temporales, reconstrucción de vías de comunicación, canales de agua potable y de riego, energía eléctrica (servicios públicos esenciales); (5) gobierno militar (Ley y orden) y comando de la zona de emergencia y operaciones en la zona de emergencia; (6) relaciones públicas, con el público (sic) damnificado, con el público nacional, con entidades privadas, con entidades y personalidades extranjeras; (7) transporte hacia y desde la zona de emergencia; (8) comunicaciones de todo tipo. Entonces, el Estado Mayor de Coordinación debe acomodarse y ampliarse en función de estas actividades, debiendo haber un responsable para cada una de ellas. La Propuesta señala: (1) Inteligencia, (2) Abastecimientos (creado a la usanza del CNE), (3) Personal (ídem), (4) y (5) Planes y operaciones, (6) RR.PP., y (7) y (8) Transportes.

Se trata, entonces, de un Estado Mayor Coordinador permanente con tres componentes para el "tiempo de paz" (Inteligencia, Planes y Economía) que se adapta o acondiciona a la situación y manejo de la Emergencia (Ibíd.: 5-6).

## 2.2. El Estado Mayor Técnico.

La idea de este Estado Mayor Técnico se sustenta en la necesidad de contar con personal especializado y técnico para las diferentes ramas o actividades. Puesto que se considera que sería excesivamente voluminoso y disperso un Estado Mayor Técnico permanente, ya sea en base a representantes de los ministerios y organismos especializados o de especialistas particulares, la propuesta es que, para la fase de Planeamiento, se cuente con un Estado Mayor Técnico "en cuadro", es decir, en organigrama y a disposición, y recurrir a los especialistas según necesidades, conformando equipos de estudio y designando delegados hasta la terminación de la misión encomendada. En la fase de ejecución de esos planes, los ministerios deben nombrar un delegado y el EMC solicitará a los organismos privados y agencias los que fueran necesarios. Como se ve, no se trata de un Estado Mayor Técnico "representado"



en el planeamiento general de la acción de la Dirección Nacional de Defensa Civil, sino de participación de los técnicos en función de los planes a realizar o en curso, una participación más del orden operativo que normativo (Ibíd.: 6).

### 2.3. La organización para la reconstrucción.

La propuesta es que "las mismas Secciones de Emergencia adaptarán su trabajo a las necesidades de las actividades de reconstrucción en cada campo, así como la organización del Estado Mayor Técnico deberá obedecer a la necesidad y exigencia del tipo de emergencia a afrontar" (Ibíd.).

### 2.4. Los órganos ejecutivos o Comités.

El Estado Mayor (tanto Coordinador como Técnico) no se considera "directo ejecutor en la zona de emergencia". Para ello, la Dirección Nacional "organizará Comités a nivel Regional, Departamental, Provincial, Distrital (están enumerados de mayor a menor en orden a su dimensión territorial), con la finalidad de que los planes y directivas sean conocidos y cumplidos por estos Comités, pues producida la emergencia estos serán los responsables de la ejecución de la misión de auxilio bajo las directivas de la DNDC. La organización será tal que, declarada una emergencia, los Comandos Militares respectivos puedan asumir de inmediato el gobierno militar si se requiere, debiendo estos ser miembros de los Comités ..." En las nociones se da prioridad a las emergencias y el planeamiento para atenderlas, pero al mismo tiempo existe una cierta ambigüedad respecto a qué tipo de planes se refieren, cuando señalan la composición de estos Comités y algunas de sus funciones. La Propuesta continúa: "Los Comités prepararán los estudios y planes que a su nivel correspondan y se organizarán con las autoridades políticas [se refiere a las nombradas por el Ejecutivo para cada jurisdicción territorial], militares, personal del sector público y privado (personas notables en capacidad de producir estudios técnicos y planes para cada Región, Departamento, Provincia, etc.)." (Ibíd.: 7). Pero se trata de la misma ambigüedad que parece encontrarse cuando se quiere definir las funciones de la Dirección Nacional misma.

En la Propuesta hay conciencia de la necesidad de distinguir bien las funciones del Estado Mayor de la Dirección Nacional con relación a las de los Órganos Ejecutivos o Comités. "Dentro de la composición de la DNDC, el EM Coordinador tiene una misión de previsión y planificación permanente; el EM Técnico ejecuta los estudios y resuelve las demandas de Planeamiento del EM de Coordinación. En igual forma actúan los Comités (con personal de Coordinación y Técnico) a nivel Regional, Departamental, Provincial, etc. Producida una emergencia, el EM de la DNDC es un elemento que asume la función de orientador, fiscalizador de la acción del Comité Regional o Departamental empeñado ... se convierte, de conformidad con la magnitud de la emergencia, en centralizador y ejecutor del soporte logístico hacia la zona de emergencia ... (es) conductor de los planes y programas logísticos para que los utilice el Comité responsable ...", etc. (Ibíd.).

Finalmente, la Propuesta dice que los Comandos de Transporte actúan bajo la autoridad de la Dirección Nacional y, cuando la situación lo exija, se crearán destacamentos con comandos integrados a los Comités respectivos, para recibir directamente los pedidos

de apoyo de esos Comités, pero sujetos al control de los Comandos de Transporte dependientes de la Dirección Nacional.

## 2.5. Los órganos de apoyo de la DNDC.

En la Propuesta aparecen hasta cuatro Comandos: Transporte Marítimo, Aéreo, Terrestre y uno de Comunicaciones. En ella se recuerda, con prolijidad, las experiencias de dificultades durante la atención a la emergencia del 31 de mayo y se hace recomendaciones. Se refiere de manera especial a las dificultades de comunicación (desde aeropuertos hasta sistemas de radio) que se vivieron durante esa emergencia. Ello vuelve a demostrarnos cuan importante es la experiencia y el interés en manejar la emergencia como organizadores de la Propuesta, por encima de las consideraciones más cercanas a la Prevención y la Mitigación.

## C. LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE DEFENSA CIVIL (SIDECI)

### 1. Definición del Sistema y del campo de los desastres.

El 28 de marzo de 1972 se promulga el Decreto Ley 19338<sup>61</sup> que crea el Sistema de Defensa Civil en el Perú<sup>62</sup>. Veremos cómo la ley recoge la evaluación a la que hemos aludido sobre la normativa e institucionalidad existentes en el país para la gestión de los desastres (el ASER y su Consejo Directivo), la experiencia de atención y manejo del desastre del 70 y, muy especialmente, la propuesta que hiciera al terminar su gestión el Comité Nacional de Emergencia (CNE), que nació para responder al mismo, respecto a la creación de una Dirección Nacional de Defensa Civil (CNE-EMC, 1970, 1, Anexo 7) que hemos abordado en el anterior acápite. El surgimiento del Sistema de Defensa Civil marca claramente una nueva etapa en el proceso institucional en el país respecto a la gestión de los desastres, y la ley que le da origen subraya los progresos, pero al mismo tiempo las limitaciones, que sufrirá el Sistema durante los tres lustros siguientes y que ameritarán los cambios de 1987.

Los considerandos del Decreto Ley, que justifican la creación del Sistema, demuestran lo dicho. A diferencia del anterior ASER, concebido como una cuenta del Presupuesto Nacional, una modalidad institucional y orientaciones para administrarla, el Decreto Ley define la Defensa Civil como "el 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" (D.L 19338; Considerandos). El parentesco de esta definición con la de la Propuesta del CNE, que refleja la concepción de las FFAA, es evidente<sup>63</sup>. El acento sigue estando en los daños producidos por los desastres (que

<sup>61</sup> Como se recordará, en esa etapa de gobierno de la Junta Militar se expiden Decretos Leyes, es decir, la máxima norma legal que puede promulgar el Ejecutivo. Entre 1968 y 1980 todas las normas máximas tuvieron esa categoría y denominación.

<sup>62</sup> El Sistema de Defensa Civil en el Perú recién será llamado Sistema *Nacional* de Defensa Civil a raíz de sus modificaciones en 1991.

<sup>63</sup> "Es el conjunto de medidas que adopta el Gobierno para conducir acciones preventivas, de emergencia, reconstrucción y rehabilitación, debidamente estudiadas, planeadas y

deben ser prevenidos, reducidos, atendidos y reparados) y no en las causas que generan los desastres; sin embargo, se concibe ya un campo de normas y principios que involucra sectores y áreas diversas de la vida nacional que deben ser objeto de las mismas. Se señala también la existencia de múltiples organismos que actúan desarticuladamente, duplicando esfuerzos y diluyendo medios, debido a la falta de un sistema que dirija, coordine e integre las acciones. Aún no hay una clara distinción entre el conjunto variado de componentes que constituyen este sistema y los que asumen las funciones de dirección, coordinación y ejecución, pero el problema queda planteado.

Se hace referencia, además, a la necesidad de una acción planificada conjunta que permita la utilización adecuada de recursos estatales y privados, así como la participación organizada de la población para hacer *frente a los desastres*. Pero como se intenta hacer frente a los desastres y no a los procesos que los causan, esa acción planificada conjunta se restringe al uso de recursos en caso de desastres y deja fuera las funciones de esos sectores públicos y privados relacionadas con la generación de los desastres. Por último, no obstante que se señala que "la Defensa Civil se ejecuta en época de paz", se hace hincapié en la flexibilidad que debe tener su estructura para poder "adaptarse a diversas soluciones en cualquier caso" (D.L 19338; Considerandos).

El Sistema de Defensa Civil nace "como parte integrante de la Defensa Nacional, con la finalidad de *proteger* a la población en caso de desastres, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en caso de desastres o calamidades de toda índole, cualquiera sea su origen" (D.L 19338; Art. 1) Los objetivos del Sistema son: prevenir daños, evitándolos o disminuyendo su magnitud; proporcionar ayuda y encauzar a la población para superar las circunstancias del desastre o calamidad; asegurar la rehabilitación de la población afectada; concienciar a la población en el rol de la Defensa Civil y su participación en ella; y asegurar, además, en cualquier caso, las condiciones que permitan el desenvolvimiento ininterrumpido de las actividades del país (Ibíd.).

Sus funciones están referidas a los objetivos: planear, coordinar y dirigir medidas de previsión necesarias para evitar desastres o calamidades y disminuir sus efectos; adoctrinar a la población sobre el comportamiento a seguir y las responsabilidades por asumir en caso de desastres o calamidades; planear y coordinar la utilización de todos los recursos necesarios, públicos y privados, a fin de contar en forma oportuna y adecuada con los medios indispensables para proporcionar ayuda en la recuperación de las personas y bienes; asegurar la movilización inmediata de los elementos de rescate y recursos de todo orden a las zonas afectadas; garantizar la comunicación rápida y eficiente con las áreas del país y/o del extranjero desde donde pueda llegar la ayuda a los damnificados, verificando que se haga efectiva en forma oportuna y adecuada; centralizar la ayuda interna y externa que se reciba para fines de emergencia, así como la que se envíe a otros países en casos similares; gestionar la dación de dispositivos legales o administrativos que juzgue necesarios en apoyo a los planes de Defensa Civil; y, en cualquier caso, asegurar la máxima protección de la población contra la acción de armas e ingenios de destrucción, socorriendo por todos los medios a las víctimas y

---

presupuestadas *para afrontar con seguridad los desastres* ocasionados por la acción del hombre o fuerzas de la naturaleza" (CNE-EMC, 1970: 1, Anexo 7: 2).

disminuyendo rápidamente las consecuencias, con el fin de garantizar las condiciones necesarias para la actividad normal de todos los órganos de dirección del país y el funcionamiento eficaz de la economía nacional (Ibíd., Art. 4; Sistema de Defensa Civil, 1983: 8, 9).

## **2. Los grandes rasgos del Sistema.**

En términos de la evolución a más largo plazo, que hemos visto en los capítulos anteriores, de la enumeración precedente saltan a la vista algunas consideraciones:

1) La Defensa Civil es utilizada para manejar situaciones de desastre tal cual las concebimos hoy día. Si bien no se habla específicamente de desastres *naturales*, sino en forma genérica de desastres y *calamidades*, las referencias a situaciones bélicas o a conflictos civiles -a pesar de tratarse de un régimen militar y de tener el Sistema, en muchos aspectos, un carácter militar- se encuentran en un muy claro segundo plano, como posibilidad o normas complementarias. Estas situaciones no son negadas, incluso en las formulaciones de la Propuesta del CNE se les menciona<sup>64</sup> y en las formulaciones de este Decreto Ley, como es el caso del último de sus objetivos y la última de sus funciones.

Pero es el campo del Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos y del posterior Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER), el que es retomado aquí como objeto del Sistema, luego de la experiencia de 1970. Señalamos esa inclusión porque se mantiene la analogía de situaciones en relación al énfasis en la emergencia entre las producidas por desastres y las surgidas por situaciones de guerra. Tratándose del mismo campo que el ASER (desastres fundamentalmente "naturales"), se vuelve sin embargo sobre un eje militar; pero, en el caso de uno como el del Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos (presidido por un General del Ejército nombrado a propuesta del Ministerio de Guerra), el Sistema, según esta ley, buscará ramificarse e involucrar a otros componentes del Estado y de la sociedad.

2) En segundo lugar, se pretende la creación de entidades y un sistema *permanente* que cumpla funciones específicas en un campo ya determinado, con características particulares a las que corresponden funciones especializadas. Al parecer, ha ido cristalizando la conciencia de que las funciones ordinarias del Estado, que otros organismos deben garantizar en situaciones normales, requieren de otro tipo de entidad para ser respaldadas en situaciones de desastre. El terremoto de 1970 ha creado, o cristalizado -puesto que existían antecedentes-, la conciencia de un tipo particular de situación y de necesidades en el orden de la organización del Estado. Incluso se espera de esta entidad especializada iniciativas en el orden de las leyes y normas. Es decir, se le da la responsabilidad de pensar el problema en representación de la sociedad y el Estado.

---

<sup>64</sup> En el acápite sobre la misión de la DNDC, se habla de hacer frente en forma positiva a todo tipo de agresión (CNE-EMC, 1970: 1, Anexo 7: 3). En el que se relaciona con Transporte Aéreo hay una referencia a "operaciones de auxilio en casos de desastres naturales o artificiales (guerra)" (CNE-EMC, 1970: 1, Anexo 7: 9).

Hasta qué punto esta conciencia de la *particularidad* del campo, en situación y necesidades institucionales, va a aumentar la eficiencia y eficacia de la acción en atención y prevención o va a aislar y separar esa acción del proceso social e institucional del país, generando una suerte de paralelismo con las otras instituciones que tienen que ver con los procesos generadores de desastres, será resultado de la forma en que esta ley y la práctica subsiguiente resuelvan el dilema entre organismo especializado o sistema articulador, constituyendo éste uno de los temas centrales que discute el presente estudio sobre los modelos institucionales de gestión de los desastres en América Latina. Pero, también, si la particularidad de este campo se restringe al desastre como emergencia, o si, considerándose más ampliamente los factores que están implicados en su ocurrencia, lo conectan con los problemas del desarrollo bajo la responsabilidad de otros organismos.

3) A diferencia del ASER, en donde es necesaria la emergencia y ella determina su intervención, la nueva ley plantea una acción permanente, con los objetivos de prevenir, proporcionar ayuda -entendida como atención a una situación de emergencia- y asegurar la rehabilitación. Para ello, se establece en el Presupuesto destinado para el Sistema una distribución que considera Sub-Programas: Secretaría Ejecutiva Nacional y Regional, Prevención, Emergencia, y Rehabilitación y Reconstrucción. Los fondos correspondientes a los Sub-Programas de Prevención y de Rehabilitación y Reconstrucción constituyen fondos de inversión, mientras que los destinados a los otros dos Sub-Programas son de operación (DS 0-72/IN Reglamento del SIDECI, Régimen Económico-Financiero, Sección Única) (SIDECI, 1983: 31).

La definición o delimitación de estas tres fases aparece ya en el "Estudio sobre la necesidad de creación de la Dirección Nacional de Defensa Civil", y hasta ahora siguen vigentes en los postulados actuales de la ley y por lo tanto determinan la intervención del INDECI y la implementación del Sistema: el *antes, durante y después*, o lo que es lo mismo, la *prevención, emergencia y rehabilitación*. El significado de esta delimitación estará determinado por la concepción de cada una de esas fases, por ejemplo, si prevención es entendida fundamentalmente como preparación o preparativos para la atención a la emergencia, o como intervención de los distintos procesos que generan los desastres. El Presupuesto del Sistema de Defensa Civil formará parte del Presupuesto del Ministerio del Interior, como un Programa particular denominado Defensa Civil.

4) Un cuarto aspecto importante es la aparición de la población como actor a incorporar. No obstante ello, para concienciar a la población en el rol de la Defensa Civil y su participación en ella, se le deberá adoctrinar sobre el comportamiento a seguir y las responsabilidades por asumir en caso de desastres. Incluso en el Reglamento de la ley se habla de promover la participación consciente de la población dentro de una acción planificada con' junta. Sin embargo, además del adoctrinamiento, es muy limitado el rol que se le da, prácticamente no se dice nada acerca de lo que la población debe hacer y las responsabilidades por asumir en el caso de un desastre. Igualmente, cuando analicemos la composición de la estructura del Sistema, veremos que esta población casi no aparece y que los únicos organismos convocados serán los gubernamentales,

no hay normas suficientes que hagan posible la participación de la población en esa acción planificada conjunta.

Este concepto de población como entidad masiva e impersonal y de una participación aparentemente pasiva, objeto de concienciación, tiene cierta correspondencia con los fines manifiestos del Sistema cuando la ley lo define como "un conjunto de elementos con filosofía de servicio social, *encargados de proteger a la población*", ajeno y al mismo tiempo benefactor de esa población, a diferencia de lo que veremos en las modificaciones de 1987, donde el Sistema es definido de una manera más orgánica.

### **3. Lo que se había ido forjando entre 1970 y 1972: De los Comités de Emergencia al Sistema. Desastres medianos y pequeños durante la transición.**

Entre 1970 y 1972 se crearán diversos Comités Regionales y Provinciales de Emergencia, cada vez que se produzcan desastres en el país. El Ministro de Salud, como Presidente del ASER, asumirá la dirección superior de estos Comités. Se reproduce a escala menor lo que se hizo con el terremoto de Huaraz. A nivel provincial, estarán en manos de las autoridades políticas, normalmente civiles designados por el Ejecutivo, en ese entonces el gobierno militar. Pero una constante parece ser que cuando estos desastres son mas graves, los Comités pasan a manos de los militares. Aparentemente porque se forman Comités ya no sólo Provinciales sino Regionales y recaen entonces en la autoridad militar regional. En ese sentido, parece haber un proceso de conformación y consolidación de esta combinación entre las jurisdicciones regionales militares y las departamentales, provinciales y distritales político administrativas, jerarquizadas y subordinadas las segundas a las primeras, que termina consagrándose en la Ley de 1972.

### **4. La estructura, organización y composición del Sistema.**

4.1. El Comité Nacional de Defensa Civil y los Comités subordinados. Territorialidad, jerarquía y composición.

Según la norma, la estructura del Sistema es por niveles y jurisdicciones territoriales jerarquizadas: el Comité Nacional de Defensa Civil, los Comités Regionales, Comités Departamentales, Comités Provinciales y Comités Distritales de Defensa Civil. Para efectos de ésta se combinan las jurisdicciones militares y las políticoadministrativas: las Regiones son las Regiones Militares (el país estaba dividido en cinco grandes regiones militares que agrupaban cada una de ellas varios departamentos); los Departamentos, Provincias y Distritos constituían y constituyen hoy la división políticoadministrativa del país<sup>65</sup>. Para efectos de la Defensa Civil, los Comités Departamentales, Provinciales y

---

<sup>65</sup> El país se hallaba organizado en ese entonces (como ocurre en parte actualmente, en el período de transición entre la Constitución de 1979, fenecida a raíz del autogolpe del actual Presidente, y la aún no totalmente aplicada nueva Constitución del año 1993) en 24 departamentos, subdivididos en provincias. Estas provincias se subdividen, a su vez, en distritos,

Distritales se hallaban jerárquicamente subordinados a los Comités Regionales, presididos por la autoridad militar regional.

El Comité Nacional de Defensa Civil es el organismo de más alto nivel del Sistema, encargado de la Dirección y Supervisión del mismo. Conformado por el Ministro del Interior, que lo preside, los Ministros de Salud, Agricultura, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, y Vivienda; el Presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS)<sup>66</sup>; además, cuando las circunstancias así lo requieran y a solicitud del Ministro del Interior, lo podrán integrar otros ministros.

Los Comités Regionales son los organismos ejecutivos del Sistema a nivel regional; están integrados por el Comandante General de la Región Militar (Ejército), que es su presidente, por los Comandos Regionales de la Fuerza Aérea, Marina y Fuerzas Policiales, los miembros de mayor jerarquía de los sectores regionales en representación de los Ministros que forman parte del Comité Nacional de Defensa Civil, el Jefe Regional del SINAMOS y otros organismos públicos y privados que tengan a cargo problemas básicos en el campo social, que señalará posteriormente su respectivo Reglamento. El Reglamento, sin embargo, resulta más bien restrictivo y sólo indica que "cuando las circunstancias lo exijan y a solicitud del Presidente del Comité Regional de Defensa Civil y por tiempo limitado, podrán integrarse delegados de otras instituciones públicas y privadas" (Reglamento, DS 017-72/IN, Art. 58).

Los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales son los "organismos jerarquizados y subordinados al Comité Regional" (DL 19338, Art. 10). Están presididos por las autoridades políticas respectivas (designadas por el Ejecutivo) e integrados por las autoridades civiles y militares y organismos públicos y privados que tengan cargos básicos en el campo social, que señalará el Reglamento. De esta forma, el Prefecto del Departamento presidirá el Comité Departamental, como "máxima autoridad ejecutiva a nivel departamental con dependencia del Comité Regional de Defensa Civil correspondiente" (Reglamento, DS 017-72/IN, Art. 82).

---

que son la jurisdicción políticoadministrativa más pequeña. En ese entonces, como también ahora, existían las Regiones Militares, que agrupaban conjuntos contiguos de departamentos. Fueron por muchos años 5 regiones, aunque a partir del conflicto último entre Ecuador y Perú, se creó una sexta región que incluye la zona en la que se desarrolló el conflicto. No se trata entonces de las Regiones Políticas que creó la Constitución de 1979, retomadas por la Constitución de 1993 pero aún no totalmente implementadas. Según esta última, desaparecen los departamentos asimilándose a esas Regiones Políticas, la mayor parte de las cuales reúne a más de un antiguo departamento, manteniéndose las provincias (que se reúnen en Subregiones) y los distritos.

<sup>66</sup> El Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) fue un organismo creado durante el gobierno militar de ese entonces, encargado de promover la participación de la población en el proceso de reformas. Fomentaba la formación de organizaciones populares, vecinales, de productores, etc. SINAMOS será parte de los diversos Comités Regionales y Provinciales de Emergencia que se formarán entre 1970 y 1972, cada vez que se producen desastres en el país.

El Reglamento señala como los otros integrantes al Comandante de Armas de la Guarnición Militar, en donde la hubiera, o su representante en la sede de la Región; el jefe de la Fuerza Aérea y/o Marina de mayor graduación, si los hubiera, o sus representantes, si aquellos estuviesen considerados a nivel regional; los Jefes Departamentales de las Fuerzas Policiales; los funcionarios de los sectores considerados en los niveles superiores del Sistema, agregándosele el de Educación, designados mediante resolución ministerial expedida por el sector correspondiente; el funcionario del SINAMOS, designado por el Jefe Regional de dicho Sistema; y, como única entidad no gubernamental, la autoridad eclesiástica de mayor jerarquía en el Departamento, o su representante, si estuviera considerado a nivel regional (D.S.N<sup>Q</sup> 017-72/IN, Art. 83); es decir que en aquella época estas entidades se reducían a la Iglesia Católica.

Los Comités Provinciales de Defensa Civil son presididos por los SubPrefectos (autoridad política nombrada). Su jerarquía reproduce la de los Departamentales que dependen del Regional; los Provinciales dependen del Departamental. Su composición se mantiene similar a la de los Departamentales, aunque sumándosele dos nuevos integrantes: el Jefe de la Circunscripción Provincial y el Alcalde del Concejo Provincial, al cual se le ubica después de la mención a los representantes militares y policiales. El primero tiene a su cargo el registro del Servicio Militar Obligatorio y recuerda que la Defensa Civil se concibe como la participación poblacional en situaciones de emergencia, pero la incorporación del Alcalde significa una aproximación a las otras instituciones del Estado diferentes de las estrictamente gubernamentales, en este caso de representación provincial. Recordemos que los alcaldes, una vez finalizado el período para el que habían sido elegidos democráticamente, empezaron a ser nombrados por el gobierno militar.

El Comité Distrital también es presidido por la autoridad política, en este caso el Gobernador, e integrado, además, por el Alcalde del Concejo Distrital, quien reemplazará al primero en caso de que no haya sido nombrado; el Comandante de Armas de la Guarnición Militar, si lo hubiera, o su representante; la autoridad de la Guardia Civil y la Policía de Investigaciones; los representantes de los sectores de Educación, Agricultura, Energía y Minas. No aparecen el Ministerio de Vivienda, SINAMOS ni la autoridad eclesiástica (D.S. N<sup>o</sup> 017-72/IN, Art. 93 y 107). En la última Disposición Complementaria del Reglamento se hace alusión a la conformación de Comités Locales en los Anexos y Caseríos, que serán normados por el Comité Regional (D.S. N<sup>o</sup> 017-72/IN, Disposiciones Complementarias: Cuarta).

4.2. De la composición de los Comités y la estructura del Estado: encuentros y desencuentros con la sociedad.

1) Este marco legal postula una estructura para el Sistema en donde lo fundamental parece ser la jerarquización, la verticalidad y la subordinación, que va desde lo nacional y central hasta lo distrital y periférico.

2) Otro aspecto importante de la organización del Sistema, desde su creación en 1972 hasta la ley modificatoria de 1987, es que su estructura y funcionamiento descienden de las jurisdicciones y estructuras militares hacia las jurisdicciones y estructuras político-



administrativas y sectoriales del Estado. En la ley podemos ver expresarse una tendencia que va ocupar un espacio mayor en las modificaciones posteriores; aunque más bajo en la estructura del Sistema y más lejos en la periferia, manteniéndose lo central de la organización alrededor del Poder Ejecutivo, el alcalde adquiere un rol relativamente mayor. Es el caso de los Comités Distritales presididos por el Gobernador (designado por el Ejecutivo), pero que es reemplazado por el Alcalde Distrital si aquel no hubiera sido nombrado. Puede entreverse, entonces, esa tendencia de las estructuras y procesos sociopolíticos, según la cual la organización de la gestión de los desastres desde los gobiernos locales y las organizaciones civiles se comunica mejor con la gestión de los problemas a nivel local y periférico que desde el gobierno central.

Esto se expresa también de otra manera. El sector Educación comienza a aparecer entre los primeros nombrados o, incluso, encabezando la lista de los representados en los Comités, a medida que se baja en el nivel territorial y nos acercamos a la periferia, justamente porque es uno de los pocos sectores del Estado representados jurisdiccionalmente y uno de los servicios más extendidos en el territorio nacional, entre los años 40 y 50.

Pero la tendencia no es unívoca. Por ejemplo, también es cierto que así como en los Comités Departamentales la composición se abre a una organización "civil" (la eclesiástica), en los Provinciales y los Distritales ésta desaparece. No obstante, la Iglesia Católica siempre ha cumplido un rol importante en la atención a las emergencias, pero normalmente a través de medios por los que ha buscado garantizar su independencia frente a los canales gubernamentales y estatales.

Todo esto, asimismo, deberá matizarse cuando veamos la estructura y funciones de las Secretarías Ejecutivas, que acompañan a los Comités Nacional y Regional, y la composición de sus órganos.

3) Podría pensarse que lo nacional y central (territorio de la República) será militar en la medida en que el gobierno central (Presidente de la República y, durante muchos años, la totalidad de los ministros) sea militar. Y se podría pensar que esto variaría con sólo un cambio de régimen y que, por tanto, debería ser considerado sólo coyuntural. Pero este carácter militar de la organización del Sistema es más que coyuntural, es estructural u organizativo porque el Sistema es considerado parte integrante de la Defensa Nacional y, como tal, las Regiones a las que se refiere la ley (Comités Regionales de Defensa Civil), que son el segundo nivel en la jerarquía, son las Regiones Militares, a las cuales estarán subordinados los Comités Departamentales y, a través de estos, los Provinciales y Distritales, es decir, los siguientes niveles en jerarquía y centralización que corresponden ya no a la organización territorial militar, sino a la político-administrativa. Esta estructura sobrevivirá al período político, consistentemente a la pertenencia al sector Defensa y FFAA del Sistema, lo que se conserva aún en la actualidad.

4) Finalmente, un rasgo de gran importancia es que se trata de un Sistema casi exclusivamente gubernamental, por la composición de sus organismos y estructura, ni siquiera sólo estatal, en donde podría incluirse a los Municipios; estos sólo participarán en el nivel provincial y distrital.

Este carácter tan definidamente gubernamental y militarizado del Sistema de Defensa Civil peruano, es el que se atenúa con los cambios que se producirán en 1987. La aceptación de nuevas consideraciones podría estar legitimando nuevos principios, nuevos enfoques que podrían terminar sugiriendo una nueva matriz para el Sistema, la misma que, dialécticamente, recoge los avances más importantes de 1972 (la concepción de la respuesta como un sistema que integra instituciones y sectores), pero los reunirá alrededor de una nueva concepción de los desastres y, por tanto, de la forma de abordar su problemática (integra sectores alrededor de la problemática de cómo planificar el desarrollo para evitarlos); las adaptaciones parciales pueden también entenderse como una fisura que puede llegar a cuestionar la médula misma del modelo.

Este sistema, encabezado a nivel regional por militares, pudo haber funcionado durante el régimen militar en que los ministerios también estaban en sus manos y las autoridades políticas eran nombradas por un gobierno central militar. Podía haber una cierta continuidad y consistencia jerárquica entre el Comandante de la Región y los representantes de los ministerios, otros representantes de las Fuerzas Armadas y del SINAMOS; pero pasado el régimen militar, los ministerios difícilmente se someterían a la autoridad militar. Tampoco las autoridades políticas -nombradas por un gobierno central civil que presiden los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales. De hecho ha habido casos de grandes desastres -como el de las lluvias e inundaciones del año 1983 en el norte del país- en cuyo manejo hubo paralelismo y conflicto entre la actuación de las Fuerzas Armadas y el Comité Departamental de Defensa Civil (Franco, 1985: 199).

4.3. Las opciones implícitas en la definición de las estructuras y la composición del Sistema. Lo que aparece como "paradigma".

Todo esto tiene que ver con atención a las emergencias y con el carácter ejecutivo de los Comités destinados a ella. Si estuvieran vinculados a la planificación del desarrollo para la prevención de los desastres, a los Municipios, encargados de una parte importante del Desarrollo Urbano (un papel que incluso se acentúa durante ese gobierno militar), les correspondería participar en las instancias Nacional, Regional y Departamental y no sólo en las Provinciales y Distritales, pero sólo se les considera, y muy parcialmente, en sus jurisdicciones porque ejecutan en la emergencia. Igual ocurre con otro tipo de instituciones en los Comités Nacional y Departamentales.

Pero entre el carácter militar, heredero de una tradición de atención, protección y organización de la población civil en situaciones de ataques bélicos, el énfasis en la emergencia y la composición exclusivamente gubernamental de los Comités que dirigen y no sólo ejecutan, hay una relación que no es virtual ni azarosa. Se aprecia una ausencia de la sociedad civil (la de los productores, la de las asociaciones civiles, etc.) que más parece deber ser protegida y servida que participar. Los Comités son parte constitutiva y complementaria de un tipo de paradigma de la gestión de los desastres que únicamente pasa de lo estrictamente militar a lo gubernamental.

## **5. Atribuciones y funciones de los Comités.**

### 5.1. El Comité Nacional, su Presidente y su Secretaría Ejecutiva.

El Comité Nacional es el organismo de más alto nivel, encargado de la Dirección y Supervisión del Sistema, pero es el Presidente quien representa su máxima expresión. El es el jefe del Comité y, de hecho, quedó encargado por el Decreto-Ley de organizar el Sistema, en coordinación con el Comando Conjunto, y de presentar a consideración del Poder Ejecutivo el Proyecto de Reglamento. El Presidente es la máxima autoridad del Sistema, lo representa, formula y dirige la política del mismo, asesora al Presidente de la República y al Consejo de Ministros en lo que se refiere a Defensa Civil y ejerce la alta dirección y supervisión del Sistema, que es como se definían las atribuciones del Comité Nacional; además, establece las coordinaciones de alto nivel con los sectores públicos y privados en relación a su participación en las actividades de la Defensa Civil (D.S. N° 017-72/IN: Art. 6 y 8).

Las atribuciones del Comité Nacional y de su Presidente, sin embargo, no dejan de ser más o menos generales. Más específicas son las de los organismos, en este caso, de la Secretaría Ejecutiva que representa al Comité. En las Disposiciones Transitorias de la Ley, el Comité Nacional formulará el Presupuesto y el Cuadro de Asignación del Personal correspondiente al período presupuestal con que se abre su funcionamiento, y aprobará finalmente los Reglamentos Internos de los Comités inferiores. Esos reglamentos (Regional, Departamental, etc.) serán proyectados por los Comités Regionales, concordados por la Secretaría Ejecutiva, teniendo en cuenta las características regionales, y aprobados por resolución del Comité Nacional (Ibíd., Primera y Segunda Disposiciones Transitorias).

### 5.2. Los Comités Regionales.

Los Comités Regionales tienen las funciones siguientes: 1) dirigir y ejecutar las acciones necesarias para hacer frente a los desastres y calamidades de diferente origen que afecten a la región a su cargo; 2) llevar a cabo la acción planificada conjunta que permita la utilización adecuada de los recursos estatales y/o privados, de acuerdo con las normas impartidas por el Comité Nacional de Defensa Civil a través de su Secretaría Ejecutiva; 3) dictar las normas conducentes a la oportuna y adecuada participación de la población de las zonas afectadas en su región por desastres y calamidades, cualquiera sea su origen; 4) promover la planificación preventiva necesaria para que la estructura básica de su organización sea capaz de adaptarse a las diversas situaciones que requieran acción inmediata, como consecuencia de desastres, cualquiera sea su origen (Ibíd., Art. 59).

### 5.3. Los Comités Departamentales.

Sus funciones son: 1) ejecutar las disposiciones de los organismos superiores del Sistema, en lo que respecta a las acciones a desarrollar en el ámbito de su jurisdicción; 2) asegurar que la población esté permanentemente preparada para afrontar cualquier situación de emergencia o calamidad; 3) formular el Plan Departamental de Defensa Civil de acuerdo a las normas que les imparta el Comité Regional; 4) mantener contacto permanente con las oficinas de los sectores, con miras a asegurar la continuidad de los

servicios prestados por ellos, alertándolas sobre situaciones que puedan derivar en emergencias o catástrofes; 5) poner en ejecución inmediata los planes previamente aprobados por sus organismos jerárquicos superiores; 6) establecer y mantener los canales de información con los organismos jerárquicos superiores sobre cualquier circunstancia que pueda derivar en causa de desastre, iniciando la acción inmediata si las circunstancias lo exigieran y la disponibilidad de medios lo permitieran, en caso contrario su información al Comité Regional debe incluir la solicitud de apoyo necesario; 7) informarse del estado de los servicios de agua potable, desagüe, suministro eléctrico y de los elementos y equipos de emergencia disponibles para casos de calamidad o desastres, y formular al Comité Regional los requerimientos mínimos indispensables para atender cualquier estado de emergencia; 8) efectuar permanentemente la evaluación de la disponibilidad de abastecimientos de artículos básicos vitales, tales como víveres, combustibles y otros que permitan atender los casos de emergencia y el período crítico hasta la normalización vital del área o zona afectada; 9) mantener permanente y constante revisión de los sistemas de alarmas que existieran, recomendando en caso necesario su instalación (Ibíd., Art. 86).

#### 5.4. Los Comités Provinciales.

Sus funciones son: 1) ejecutar las disposiciones de los organismos superiores del Sistema, en lo que respecta a las acciones a desarrollar en el ámbito de su jurisdicción; 2) asegurar que la población esté permanentemente preparada para afrontar cualquier situación de emergencia o calamidad; 3) formular el Plan Provincial de Defensa Civil de acuerdo a las normas que le sean impartidas por sus organismos jerárquicos superiores; 4) elevar los planes formulados en su nivel para la revisión y aprobación de los organismos jerárquicos superiores; 5) mantener contacto permanente con las oficinas de los sectores que actúan en su jurisdicción, con miras a garantizar la continuidad de los servicios prestados por ellos, alertándolas sobre situaciones que puedan derivar en emergencias o catástrofes; 6) establecer y mantener los canales de información con los organismos jerárquicos superiores, de manera de lograr una eficiente y oportuna comunicación en caso de presentarse cualquier circunstancia que pueda derivar en desastre o calamidad; 7) establecer y mantener los correspondientes canales de información con los Comités Distritales; 8) ejecutar, en caso de emergencia y en forma inmediata, los planes previamente aprobados; 9) efectuar permanentemente la evaluación de la disponibilidad de artículos básicos vitales, tales como víveres, medicinas, abrigo, combustible y otros que permitan atender los casos de emergencia y el período crítico hasta la normalización vital del área o zona afectada (Ibíd., Art. 98).

#### 5.5. Los Comités Distritales.

Sus funciones son: 1) ejecutar las disposiciones de los organismos superiores del Sistema, en lo que respecta a las acciones a desarrollar en el ámbito de su jurisdicción; 2) asegurar que la población esté permanentemente preparada para afrontar cualquier situación de emergencia o calamidad; 3) formular el Plan Distrital de Defensa Civil de acuerdo a las normas que le sean impartidas por sus organismos jerárquicos superiores; 4) elevar los planes formulados en su nivel para la revisión y aprobación de los organismos jerárquicos superiores; 5) mantener contacto permanente con las oficinas de los sectores que actúan en su jurisdicción, con miras a garantizar la

continuidad de los servicios prestados por ellos, alertándolas sobre situaciones que puedan derivar en emergencias o catástrofes;

6) establecer y mantener los canales de información con los organismos jerárquicos superiores, de manera de lograr una eficiente y oportuna comunicación en caso de presentarse cualquier circunstancia que pueda derivar en desastre o calamidad; 7) ejecutar, en caso de emergencia y en forma inmediata, los planes previamente aprobados; 8) efectuar permanentemente la evaluación de la disponibilidad de artículos básicos vitales, tales como víveres, medicinas, abrigo, combustible y otros que permitan atender los casos de emergencia y el período crítico hasta la normalización vital del área o zona afectada (Ibíd., Art. 107).

## **6. Reglamentación, formulación y aprobación de Planes, funcionamiento ordinario y Declaración de Emergencia.**

Todos los Comités, desde el Nacional hasta los Distritales, debían celebrar como mínimo una sesión al mes. En todos los casos, excepto en el Distrital, se deja establecido expresamente que el Presidente puede citar a sesión extraordinaria cuando las circunstancias lo exijan. Pero el hecho de que estos Comités no hayan llegado a instalarse en su mayoría, deja ver hasta qué punto ésta no es más que una disposición legal no aplicada.

Al formarse el Sistema, el Comité Nacional debía formular el Presupuesto y Cuadro de Asignación de Personal y aprobar por resolución los reglamentos internos de los Comités Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales. La Secretaría Ejecutiva debía integrar los Planes Regionales y formular el Plan Nacional de Defensa Civil, sometiéndolo a la aprobación del Comité Nacional, y elaborar los Manuales de Organización y Funciones, así como de Procedimientos para cada una de las dependencias que la conforman. Pero los Comités Regionales debían proyectar los reglamentos internos propio y los de los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales.

En las Disposiciones Transitorias de la ley en referencia, se establece que los fondos con que contaba el ASER se transfieren al Comité Nacional de Defensa Civil, y, en las Disposiciones Finales, el Presupuesto del Sistema de Defensa Civil formará parte del Presupuesto del Ministerio del Interior, como un Programa particular denominado Defensa Civil. En las Disposiciones Transitorias también se señala que el estado de emergencia será declarado por el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Consejo de Ministros), a solicitud del Comité Nacional de Defensa Civil.

A pesar de la organización jerárquica, los Comités Regionales tienen un peso especial porque, si bien están subordinados al Comité Nacional, tienen ciertas atribuciones, como la de proyectar los Planes de Defensa Civil de la región, los que recién entonces serán integrados por la Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional a un Plan Nacional. Sin embargo, el Comité Nacional hará el Reglamento Interno de cada uno de los Comités Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales y de todos los demás organismos.

## **7. De la estructura territorial al funcionamiento del Sistema. Las Secretarías Ejecutivas y la centralidad del Sistema.**

De la descripción de la composición y funciones de los Comités, desde el Nacional hasta el Distrital, queda claro que la organización jerárquica y la subordinación es lo que caracteriza al Sistema. La ley dice textualmente que los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales son los organismos jerarquizados y subordinados al Comité Regional (es decir, a la autoridad militar), en cuya jurisdicción actúan. Pero lo mismo ocurre con los Comités Regionales respecto al Comité Nacional, aunque esto se hace efectivo a través de la Secretaría Ejecutiva de ese Comité Nacional. De esta manera, además, se consolida el papel ejecutivo de los distintos Comités, desde los Regionales hasta el Distrital. La relación de dependencia de todos ellos respecto al Comité Nacional, entonces, se da a través de esa Secretaría. Por otro lado, los Comités Regionales serán, junto con el Nacional, los únicos que tengan estas Secretarías. De allí la importancia de estudiar ese órgano.

### 7.1. La Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional de Defensa Civil.

#### 7.1.1. Naturaleza y funciones.

La Secretaría Ejecutiva es el órgano permanente del Comité Nacional de Defensa civil, encargada del planeamiento, coordinación y control de las actividades de Defensa Civil, así como de prestar apoyo constante y directo a los Comités Regionales. Sus funciones son:

- a) Integrar los Planes Regionales y formular el Plan Nacional de Defensa Civil, sometiéndolo a la aprobación del Comité Nacional.
- b) Programar, normar y coordinar las actividades de los organismos que integren el Sistema.
- c) Establecer, canalizar y mantener las relaciones del Comité Nacional con los organismos del sector público y privado, nacional y/o extranjero.
- d) Dar cuenta al Presidente del Comité Nacional de los resultados alcanzados por los organismos que integran el Sistema en la ejecución de la política de Defensa Civil.

#### 7.1.2. Estructura Orgánica.

La Secretaría Ejecutiva tiene una estructura compuesta de:

- a) Alta Dirección
- b) Comité Multisectorial
- c) Órganos de Asesoramiento
- d) Órganos Técnicos Normativos Centrales

#### *Alta Dirección.*

La Alta Dirección está compuesta por el Secretario Ejecutivo y el Sub-Secretario. El primero no sólo es la más alta autoridad de la Secretaría, sino que por delegación del Presidente del Comité Nacional, dirige las acciones de los organismos que componen el Sistema, salvo aquellas expresamente reservadas al Presidente del Comité. El

Secretario Ejecutivo es un Oficial General o Superior de las FFAA, en actividad, y es nombrado por Resolución Suprema (Presidente de la República) a propuesta del Presidente del Comité Nacional y con conocimiento sólo del Comité Nacional. La situación privilegiada del Presidente del Comité Nacional en relación al Comité Nacional mismo y al Sistema, se reproduce en este Secretario Ejecutivo por delegación del Presidente. Y lo mismo ocurre con el Sub-Secretario, por delegación del Secretario.

#### *Comité Multisectorial*

Este Comité representa a los sectores o ministerios. Es definido como el organismo técnico de coordinación, encargado de asesorar al Comité Nacional de Defensa Civil y al Secretario Ejecutivo en los asuntos de Defensa Civil y otros conexos que sean sometidos a su consideración. El Comité Multisectorial es presidido por el Secretario Ejecutivo. Lo integran delegados permanentes de los Ministerios del Interior, Salud, Agricultura, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, Vivienda, un delegado permanente del Estado Mayor de la FFAA y un delegado permanente del SINAMOS. Sólo cuando las circunstancias lo exijan y por disposición expresa del Presidente del Comité Nacional, quien precisará el término, podrán integrarse delegados de otras instituciones públicas y/o privadas. Sus funciones son: a) coordinar las acciones multisectoriales de Defensa Civil; b) asesorar al Comité Nacional y al Secretario Ejecutivo en los asuntos que sometan a su consideración; y, c) servir de enlace entre la Secretaría Ejecutiva y los Sectores representados por sus delegados. Es decir, funciones que dan toda la impresión de depender de la convocatoria y solicitud del Secretario Ejecutivo. No tienen una función política ni normativa permanente, a pesar del carácter continuo de su posible actuación.

*Órganos de Asesoramiento: Oficina de Asesoría Jurídica, Oficina y Comité de Entidades de Cooperación Técnica y Financiera.*

Los Órganos de Asesoramiento son dos: la Oficina de Asesoría Jurídica, encargada de asesorar al Comité Nacional en asuntos de su especialidad, y la Oficina de Cooperación Técnica y Financiera. La segunda tiene especial importancia por ser aquella que canalizará la participación de la cooperación técnica y financiera internacional, a la que normalmente tanta importancia se le da en la gestión de los desastres. La funciones de esta Oficina son: a) centralizar los requerimientos de cooperación técnica y financiera del Sistema; b) seleccionar las fuentes más adecuadas de cooperación técnica y financiera internacional y gestionar su concurrencia; c) programar, coordinar y evaluar la aplicación de la cooperación técnica y financiera internacional; d) mantener relaciones sistemáticas y permanentes con instituciones y organismos que presten cooperación técnica y financiera en el campo de la Defensa Civil; e) mantener permanentemente informados a los organismos del Sistema de los avances logrados por la comunidad internacional en el campo de la Defensa Civil; f) reunir en Comité a los delegados de las entidades de Cooperación Técnica y Financiera para coordinar y canalizar su ayuda.

Se crea entonces un Comité de Entidades de Cooperación Técnica y Financiera para que acrediten delegados los organismos siguientes:

- a) Junta de Asistencia Nacional (JAN)
- b) Comisión Nacional de Apoyo Alimentario (CONAA)

- c) Cruz Roja Peruana
- d) Secretariado Nacional de Instituciones de Bienestar Social
- e) Consejo de Agencias Voluntarias Nacionales e Internacionales
- f) Comité de Solidaridad de Iglesias
- g) Colegios y Asociaciones Profesionales
- h) Entidades especializadas de Organismos Internacionales
- i) Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú
- j) Radio Club Peruano
- k) Asociación Automotriz del Perú
- l) Otras organizaciones públicas y privadas, cuya participación se precise ulteriormente (D.S. N° 017-72/IN, Art. 29 y 30).

*Órganos de Apoyo: Oficinas de Administración, Comunicación Social, Centro de Transmisiones y Centro de Trámite Documentarlo y Archivo.*

La Secretaría Ejecutiva también tiene "órganos de apoyo", que son:

La Oficina de Administración, con funciones de: a) establecer, aplicar y evaluar los procedimientos de personal; b) normar, coordinar y evaluar la administración económica y financiera; c) normar y centralizar la Contabilidad; d) realizar el control contable interno de las dependencias de la Secretaría en concordancia con las normas de control ordinarias del Estado al respecto; y d) participar en la formulación y ejecución del Presupuesto.

La Oficina de Comunicación Social, cuyas funciones son de gran interés:

a) planear, coordinar y conducir los programas de comunicación social del Sistema; b) crear conciencia sobre el rol de Defensa Civil, motivando la participación de la población en las actividades del Sistema de Defensa Civil; c) editar y difundir las publicaciones educativas de Defensa Civil, adecuándolas a los diferentes públicos; d) evaluar las opiniones que sobre el Sistema emitan los diferentes públicos, y recomendar las acciones consecuentes; e) planear y desarrollar las actividades de Relaciones Públicas de la Secretaría Ejecutiva; f) planear y desarrollar las actividades de divulgación en el ámbito internacional; y g) organizar y administrar la Biblioteca de la Secretaría Ejecutiva.

El Centro de Trasmisiones, que es un centro que tiene las funciones de establecer y mantener un sistema de transmisiones e información dirigido casi exclusivamente a la actuación en las emergencias. Y, finalmente, la Oficina de Trámite Documentarlo y Archivo, referida al funcionamiento únicamente de la Secretaría Ejecutiva.

7.1.3. Órganos Técnico-Normativos Centrales: un Sistema que funcione para las emergencias. Énfasis y ambigüedades.

Se trata de tres oficinas: la Técnica, la de Logística y la Oficina de Control. La Oficina Técnica debía estudiar y evaluar los riesgos de desastres a nivel nacional, coordinando el asesoramiento científico nacional e internacional para ello, y normar la formulación y la ejecución de los planes y proyectos de Defensa Civil. Para cumplir estas funciones, debía tener tres Unidades: la de Diagnóstico, la de Planes y Proyectos y la Unidad de



Operaciones. Las funciones de la Unidad de Diagnóstico constituirían todo un programa de evaluación de riesgos a nivel nacional si no fuera porque, por el contexto y nociones que predominan en la ley, el riesgo es prácticamente identificado con la existencia de un peligro natural (afectación de un fenómeno natural), razón por la cual derivará en un énfasis en el monitoreo de las amenazas. Esto puede colegirse de observaciones como "Asegurar que los organismos públicos correspondientes establezcan programas de observación y mediciones periódicas y regulares (D.S. N° 017-72/IN, Art 40, punto d). No obstante, también tiene funciones tales como "Reunir en Comité a los representantes de las instituciones científicas que presten colaboración y asesoramiento en el campo de la Defensa Civil" (Ibíd., punto g), en la que se advierte la intención de articular y complementar con los especialistas.

En las otras funciones también se muestra el énfasis en la atención dada a la emergencia producida. Por ejemplo, a esta Unidad también le tocará hacer "las evaluaciones preliminares que permitan apreciar la magnitud de los desastres y dictar normas acerca de las acciones complementarias para prevenir mayores consecuencias" (refiriéndose a los daños sobre daños) (Ibíd.).

Este énfasis en la acción sobre desastres ya producidos se acentuará aún más en las funciones de la Unidad de Planes y Proyectos. Buena parte de éstas se refieren a la evaluación de los daños, en donde esta unidad debía consolidar las evaluaciones parciales de los distintos niveles del Sistema y de los sectores; esta consolidación de las evaluaciones parciales se hace "con el objeto de establecer objetivos específicos, determinar prioridades y fijar *metas para la reconstrucción y rehabilitación*" (Ibíd., Art 41, inc. d; las cursivas son nuestras). Esto es interesante porque es una de las partes del Reglamento, e incluso de la ley, en que se muestra con cierta claridad el carácter de la intervención de la Secretaría Ejecutiva en la reconstrucción y rehabilitación. Su papel consiste principalmente en la formulación de los Planes y, en coordinación con los sectores, en la determinación de la capacidad operativa y recursos de los sectores concurrentes.

En las funciones de la Unidad de Operaciones se recalcan también las acciones de emergencia, pero, al mismo tiempo, hay dos funciones como "coordinar y actualizar los planes de los elementos del Sistema, y formular y mantener permanentemente actualizados los manuales operativos para los diferentes niveles del Sistema" (Ibíd., Art 40, inc. d). Es decir, un servicio para que el sistema en su conjunto funcione.

Las funciones de la Oficina de Logística deben leerse también de acuerdo a la atención de emergencias. Esta tiene tres unidades: Análisis y Adquisiciones, Almacenes y la Unidad de Transportes. Pero la mención, por ejemplo, a la "distribución oportuna de los recursos logísticos" sólo puede referirse a esa atención. Aunque paralelamente haya funciones tales como "revisar y determinar la prioridad de necesidades logísticas que formulen los órganos de los diversos niveles del Sistema, por intermedio de los Comités Regionales" (Ibíd., Art 45, inc. c), que indican el interés en que el Sistema funcione y la Secretaría Ejecutiva sirva a ello, las otras funciones como la de "organizar y mantener actualizado un registro general de firmas proveedoras de artículos alimenticios, herramientas, equipo, materiales, medicinas y otros básicos vitales" (inc. e), o la de "organizar y mantener actualizado un registro de las instituciones nacionales y/o

extranjeras que operan en el país en el campo de la asistencia al bienestar social, y el correspondiente kardex de existencias con ubicación de sus almacenes" (inc. f) no pueden indicar otro sentido. En las funciones de la Unidad de Almacenes se aprecia esto aún con mayor nitidez, al igual que en la Unidad de Transportes.

"La Oficina de Control tiene como función básica verificar ... que los elementos del Sistema se mantengan en eficiente capacidad operativa" (Ibíd., Art. 49). Esta Oficina tendrá dos Unidades: una de Control de Recursos y otra de Control Funcional. La primera debe garantizar que los recursos puedan movilizarse hacia las zonas de desastre, manteniéndose, por ejemplo, bien informada de la infraestructura de enlace y comunicación. La de Control Funcional pone también el acento en la emergencia y el control para que los recursos lleguen a las zonas afectadas, pero también vigila "el pronto restablecimiento de los servicios generales y públicos de la zona de emergencia, tales como suministro de agua, desagüe, energía eléctrica, vías de comunicación, carburantes, limpieza pública, evacuación y hospitalización de heridos, desinfección e higiene, servicio funerario, remoción de escombros y otros de esta naturaleza" (Ibíd., Art. 51, inc. d).

7.1.4. Órganos Técnico-Normativos a nivel regional: la organización jerárquica de las funciones.

Además del Comité Nacional, sólo cuentan también con Secretaría Ejecutiva los Comités Regionales. Se pretende que estos Comités dispongan de personal técnico y administrativo adecuado permanente (Ibíd., Art. 67, inc. d). Pero la ley es clara respecto a que "La Secretaría Ejecutiva regional mantiene dependencia técnico-normativa de la Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional ... (Art. 68). Así como en el caso del Comité Nacional, la Secretaría Ejecutiva es el centro del funcionamiento del Comité Regional. Es la que formula el Plan Regional de Defensa Civil (que deberá someter al Comité Nacional) y coordina los Planes Departamentales. La Secretaría programa, dirige, coordina, supervisa y evalúa las actividades de todo los organismos subordinados al Comité Regional (es decir, los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales), en concordancia con las normas dictadas por la Secretaría Ejecutiva Nacional; mantiene y canaliza todas las relaciones con los organismos superiores y los jerárquicamente subordinados, así como con todos los organismos públicos y privados de su jurisdicción (Art. 69).

En la norma surge nuevamente el tema de la emergencia. Una de sus funciones es "proporcionar el apoyo requerido por los organismos jerárquicos subordinados para concretar los planes de movilización de recursos, *en caso de desastre o calamidad*" (Art. 69, inc. e).

La Secretaría Ejecutiva Regional tiene una estructura bastante similar a la de la Secretaría Ejecutiva Nacional en cuanto a sus componentes, pero indudablemente se trata de organismos de menor tamaño, menores funciones y de una subordinación explícita. Aunque es tema central de discusión en este estudio, dentro de cierta lógica y para ciertos aspectos, la subordinación no necesariamente redundará en la eficiencia y eficacia de esta Secretaría, pero sus menores funciones y menor implementación claramente permiten vislumbrar una necesaria intervención mayor de la Secretaría

Ejecutiva Nacional en los ámbitos regionales, para cumplir las exigencias del modelo. La estructura está compuesta por la Alta Dirección, Asesoría Jurídica, Unidades de Apoyo, Dependencias de Línea, Oficina Técnica, Oficina de Logística y Oficina de Control.

La Alta Dirección está constituida por el Secretario Ejecutivo; no habrá en este caso un Sub-Secretario. El Secretario Ejecutivo Regional será un Oficial Superior de la Fuerza Armada. Recordemos que en el caso de la Secretaría Nacional se trata de un Oficial General o Superior, el grado o jerarquía militar puede variar, entonces, de un nivel al otro. En este momento también es importante recordar que este Secretario Oficial Superior es el Secretario Ejecutivo de un Comité Regional presidido por el Comandante General de la Región Militar, que es necesariamente un Oficial General.

La Asesoría Jurídica es un componente principalmente de consulta y de intervención técnica en la elaboración de propuestas legales, a instancias de la Secretaría y el Comité. Sin embargo, es preciso señalar que debe servir también a todos los organismos subordinados en la Región. Ello justificaría la inexistencia de Asesorías en esos otros organismos y el hecho de que los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales no recurran para las consultas y aspectos legales a las oficinas técnicas respectivas de las Prefecturas (cabezas de estos otros Comités), sino a "la del Sistema". Esto tendrá importancia cuando los Comités pasen a manos de los Alcaldes, quienes cuentan en sus Municipios con oficinas técnicas legales propias de los gobiernos locales.

Las Unidades de Apoyo son la de Administración, cuyas funciones están codas, por lo menos formalmente, referidas únicamente a la Secretaría Regional; la de Comunicación Social, cuyas funciones alcanzan al conjunto de los organismos que componen el Sistema en la Región; la de Transmisiones, a la que se le encarga el establecimiento a nivel regional de un sistema de transmisiones que se integre al sistema nacional, señalando expresamente la correspondiente subordinación que se debe a la Secretaría Ejecutiva Nacional en este aspecto.

Lo que en la Secretaría Ejecutiva Nacional se llama "Órganos Técnico-Normativos", en la Secretaría Regional se llama "Dependencias de Línea". Estas Dependencias de Línea regionales, como en el caso de los Órganos Técnico-Normativos Centrales o Nacionales, constituirán también una oficina Técnica, otra de Logística y otra de Control; pero, por ejemplo, la Oficina Técnica ya no estará compuesta de tres unidades (Diagnóstico, Planes y Proyectos y Operaciones), sino que será una sola oficina conteniendo el conjunto de las funciones de manera simplificada, y lo mismo ocurrirá con las otras oficinas. Esto supone una simplificación y relativa reducción de las funciones a nivel regional, que no necesariamente se fundamenta en la menor área territorial a la que están llamadas a servir, sino que guarda relación con la distinta denominación que se les da ("Dependencias de Línea"), en donde las funciones normativas y de planeamiento son cumplidas en su mayoría por los órganos técnico-normativos centrales o nacionales, por el carácter ejecutivo que se les otorga a los Comités subordinados -e incluso a su única Secretaría Ejecutiva-, es decir, los del nivel Regional, Departamental, Provincial y Distrital.

## **8. Congruencias e incongruencias. Del modelo de la ley al modelo del reglamento. La práctica.**

En varias partes de este Reglamento, por ejemplo, en el apartado relacionado con el Control de Recursos por la Secretaría Ejecutiva Nacional y por la Regional indica que, finalmente, la Secretaría Nacional deberá intervenir. A veces se da una clara intermediación de lo regional, entre lo nacional central y el objeto de intervención del Sistema a nivel regional y otros, pero en ocasiones no. En general, no hay duplicación de funciones, pero sí intervención directa de lo nacional central en lo regional u otras áreas subordinadas; el reglamento no adolece de incongruencias, quizá sí de reglamentarismo.

El Reglamento parece tener todo muy bien establecido para que el Sistema funcione. Las funciones técnico-normativas de la Secretaría Ejecutiva Nacional deben servir al conjunto del Sistema, de sus niveles, de sus componentes. No hay tampoco mayores duplicaciones entre las Secretarías Nacional y Regional. Admira, en cierto sentido, la consistencia del modelo de organización; en donde parece más bien encontrarse una cierta incongruencia es en la mención explícita y bastante frecuente de las organizaciones e instituciones sociales en la Ley, que deja su precisión al Reglamento, el cual prácticamente las olvida. En la reglamentación de la ley hay un progresivo endurecimiento del Sistema. En donde se encuentran las dificultades es en las nociones que se basan en una lectura de la experiencia de atención a la emergencia y de reconstrucción y rehabilitación de 1970 y otras que le siguieron, que, aunque menores que esa, demandaron una respuesta del gobierno.

De hecho, a esta misma experiencia parece deberse el interés de que el Sistema intente usar y articular todas las instituciones y sectores del Estado, e incluso privados, para encontrarse en condiciones de responder a una emergencia grande o pequeña. Hay una conciencia de la existencia de un conjunto de recursos que pueden y deben ser utilizados, tanto en la atención a la emergencia como en la reconstrucción y rehabilitación. Pero no parece haber sido suficiente la existencia de un Comité Multisectorial en la Ley y Reglamento de 1972, con la presencia de delegados permanentes de los sectores o ministerios más directamente involucrados y la formulación legal de comités por niveles territoriales (Nacional, Regional, Provincial, Distritales), o funcionales (como el Comité Multisectorial) y de los mismos órganos de asesoramiento, apoyo, técnico-normativos centrales de la Secretaría Ejecutiva Nacional, para cumplir el rol central de hacer funcionar el Sistema. O sea, hubo un aspecto de la experiencia que no fue suficientemente incorporado o lo fue inadecuadamente.

No de otra forma puede entenderse la necesidad que los directivos del Sistema sintieron de hacer modificaciones más tarde a su organización. En cuanto a si se implementaron o no tanto el Sistema, según la ley de 1972, como sus modificaciones, hay manifestaciones claras de que esto ocurrió en muy poca medida. De hecho, veinte años después de legislado el Sistema, en 1992, los propios directivos nacionales del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que más tarde reemplazó a la Secretaría Ejecutiva, revelaban que ni siquiera el 50% de los componentes del Sistema se encontraban

operativos, y es probable que ni siquiera instalados<sup>67</sup>. Si esto ocurría luego de las modificaciones legales que el Sistema hizo en 1987 y al inicio de los años 90, justamente para mejorar su funcionamiento, se confirma la información acerca de la ineficiencia operativa de los componentes del Sistema de Defensa Civil en los desastres más significativos de la década del 80 (inundaciones en el norte del país e inundaciones en el Rímac, el año 1983; sequía en el sur, en el mismo año, y huaycos en el Rímac, en 1987 y 1989) y los que se produjeron entrada ya la del 90. Cómo procesa e incorporara todo esto el Sistema en esta segunda etapa es objeto del siguiente acápite de este estudio.

## D. LOS CAMBIOS DE 1987: ¿AMPLIACIÓN, MÁS INTEGRACIÓN O ENDURECIMIENTO?

### 1. El nuevo contexto político.

En 1987 habían pasado 15 años desde la creación del Sistema de Defensa Civil. Habían terminado las dos fases del gobierno militar reformista, la primera de reformas radicales, la segunda de reversión de las reformas. Para impedir que la descomposición del régimen afectara más a las FFAA, éstas habían devuelto el poder a los partidos políticos civiles mediante una Asamblea Constituyente que elaboró una Constitución que incorporaba una parte de las reformas en el marco de una "Economía Social de Mercado". El Estado seguía grande pero se abrían nuevamente espacios para la empresa privada y la inversión extranjera. El depuesto Presidente Belaunde regresó al poder en las nuevas elecciones de 1980. El populismo moderado de este Presidente y su régimen sufrirían los embates del Niño, de 1983 (lluvias e inundaciones en el norte del país, sequía en el sur andino), y de la inflación en sus últimos años. Seguía fuerte la izquierda socialista, ahora estrictamente civil, adaptada a las condiciones de democracia representativa y formal (contaba con casi un tercio del electorado), pero, terminados los años de reformas del gobierno militar con la crisis a la que se le asociaba en el imaginario del electorado y terminado este segundo período de populismo belaudista con sabor a fracaso, el beneficiado en las segundas elecciones democráticas luego del reformismo militar fue el APRA.

Este partido había influido mucho en la Constitución de 1979 y no había tenido oportunidad de ponerla en práctica en sus dimensiones socialdemócratas, a las que era poco inclinado el anterior Presidente. El electorado prefirió un nuevo centro antes que volver a la izquierda que, ideológicamente, había tenido su gran oportunidad con los militares

---

<sup>67</sup> Así quedó registrado en las Actas del Seminario Taller "La Prevención de Desastres en los Proyectos de Desarrollo", que ITDG organizó en 1993. En éste participaron organizaciones no gubernamentales, agencias binacionales e internacionales de cooperación, representantes de organismos gubernamentales para la gestión de los desastres de otros países latinoamericanos y representantes autorizados del Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú (INDECI). La participación del INDECI en las diferentes "etapas" o aspectos de la gestión de los desastres fue uno de los temas que centraron la atención de la discusión, y los representantes del INDECI plantearon esta cruda realidad.

reformistas. En 1980, habían comenzado ya las primeras manifestaciones del terrorismo de Sendero Luminoso y, unos años después, las del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Tampoco a eso pudo hacerle frente el populismo conservador. Pero aún no era tan grave como cuando comenzó su período el APRA, en 1985, y el electorado aún confiaba que un populismo de centro, socialdemócrata, podía ganarle la batalla ideológica y política al terrorismo.

Durante los dos primeros años de gobierno aprista, el Fisco tenía dinero e incluso redujo el pago de la deuda externa -en gran parte contraída durante el período militar- y el gobierno gastó internamente. La vida de la población se facilitó. Pero el dinero se acabó y los acreedores públicos y privados, y las presiones políticas del exterior se acentuaron. Iniciada la crisis, el gobierno recurrió a la demagogia y a las jugadas espectaculares. Intentó renacionalizar y estatificar la banca; pero eran ya los años 80, no los 70. El discurso antioligárquico ya no convencía. La "Economía Social de Mercado" aceptaba implícitamente que pobres y ricos debíamos coexistir en el país, con un Estado regulador. La mente fantasmagórica del en ese entonces Presidente Alan García no entendía que había ganado las elecciones para ser "Presidente de Todos los Peruanos", los cuales ya no creían en él porque pateaba el tablero contra uno de los grupos y el régimen daba muestras de muy altos índices de corrupción.

Una de las deudas del APRA con la Constitución que inspiró era la regionalización del país, en base a regiones grandes en donde habría Congresos Regionales, Presidentes Regionales, una escena política y estatal regional. Ese proceso avanzó, pero lleno de los errores propios del primer intento realmente serio de regionalizar y descentralizar el poder central. No era claro si los defectos del centro (centralismo y burocratización) se reproducían ahora en las regiones, abultando los presupuestos públicos, o si en las regiones se construían poderes capaces de actuar novedosamente sobre sus espacios.

En 1987, Sendero Luminoso ocupaba ya muchos espacios del territorio nacional más pobre y reclutaba jóvenes que, en medio de la debacle, también eran presa de las fantasías que canalizaban sus impulsos más destructivos. Cualquiera parecía poder gobernar con sólo un poco de decisión y una estrategia para tomar el poder, tan desarticulado en ese momento. Las Fuerzas Policiales, y más tarde las FFAA en su conjunto, no lograban controlar el fenómeno terrorista. Con la crisis fiscal e inflacionaria ya alcanzando su peor etapa, y también la social y moral, el Congreso dio facultades extraordinarias al Ejecutivo para reformar varios sectores. Uno de ellos fue el de la Defensa Nacional.

En ese contexto ¿a quién podía interesarle la institucionalidad para la gestión de los desastres naturales en el país? Las ONG internacionales seguían prestando su ayuda en cada emergencia, los gobiernos extranjeros cuando éstas eran mayores; realmente muy pocas ONG nacionales trabajaban en este campo desde los desastres de 1983 en las zonas más vulnerables y al mismo tiempo visibles desde el centro del país. Pero éstas se hallaban muy lejos de poder y querer influir en un Sistema de Defensa Civil que no daba muestras ni de implementación real ni de eficiencia ni de mayor permeabilidad. Sólo los organismos centrales de la Defensa Civil tenían interés en aprovechar la circunstancia de la reforma del sector Defensa Nacional, al interior del cual se

encontraban, para introducir cambios. La intervención de otras comunidades interesadas en este campo fue realmente tangencial.

La reforma del sector de Defensa Nacional fue implementada por un nuevo Gabinete Ministerial y Primer Ministro al que el Ejecutivo recurrió. Llamó a los de su propio partido menos comprometidos con la descomposición del régimen. La negociación entre estos políticos y las FFAA, sobre la base que daba la nueva Constitución -hecha por civiles para, entre otras cosas, disminuir el poder militar- redujeron los tres antiguos Ministerios de las FFAA (Ejército, Aviación y Marina) a uno, el Ministerio de Defensa. Y en el contexto de esas reestructuraciones del sector Defensa se introdujeron modificaciones a la Ley de 1972 y a su Reglamento, que aún regía a la Defensa Civil en el país. ¿Cómo respondían estas modificaciones a la experiencia de esos 15 años? ¿Ampliando la participación de instituciones y de actores sociales, democratizando el Sistema? ¿Obligando más a las instituciones públicas y privadas a cumplir sus funciones y roles en la gestión de los desastres? ¿Haciendo más eficiente la antigua Secretaría Ejecutiva Nacional del Comité Nacional de Defensa Civil? Veamos en qué consistieron esas modificaciones de la Ley y Reglamento largamente descrito más arriba y veamos sus posibles significados.

## 2. Sobre los principios que animan la Defensa Civil.

En la modificación del Decreto Ley de 1972, a través de este nuevo Decreto Ley (DL 442) del 27 de setiembre de 1987, se mantienen los artículos que definen el Sistema y sus objetivos, pero, paradójica o muy significativamente, en el nuevo Decreto Supremo que se promulga al año siguiente y constituye el nuevo Reglamento (D.S. 005-88/SGMD), se opta por señalar los principios que norman la Defensa Civil a la manera en que lo hacía el documento de la propuesta inicial que planteó el Comité Nacional de Emergencia (CNE) de 1970, al terminar sus funciones en julio de ese año (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 7: 2). Fue algo que el Decreto Ley de 1972 de creación del Sistema no había recogido, pero que esta vez se adopta con algunos cambios; es decir, se recurre a las mismas fuentes para leerlas desde nuevas experiencias. En el Documento Propuesta del Sistema (Ibíd.) se ofrecían los siguientes "Principios Básicos que deben gobernar la Defensa Civil": autoprotección, ayuda mutua, apoyo nacional, control centralizado y cooperación internacional (Ibíd.).

El Art. 3 del nuevo Reglamento (D.S. 005-88-SGMD) señala ahora como principios: la protección humanitaria, es decir, aliviar el dolor; nuevamente la autoayuda, pero ahora no como un "ambiente propicio" para la acción del Estado, sino considerando que debe surgir "de la propia población afectada, aprovechando su potencial oportuna y adecuadamente"; supeditación al interés colectivo pues "las necesidades de la población afectada prevalecen sobre los intereses particulares y orientan *el empleo selectivo* de los medios disponibles"; convergencia de esfuerzos porque "a la zona afectada deben concurrir los recursos materiales así como los esfuerzos de personas y organismos de *modo racional*, dependiendo del tipo de desastre"; y acción permanente y planificada, dado que "el país está amenazado por múltiples fenómenos que causan desastres, lo que obliga a mantener un permanente estado de alerta".

El énfasis sigue estando en los desastres ocurridos y en, realidad, sólo el último inciso alude a la "preparación" para ello, que no es lo que actualmente puede entenderse como prevención y mitigación; pero, en general, junto con una cierta tendencia a considerar actores centrales a los propios afectados (un cierto principio de participación), la mayor parte de los incisos parecen apuntar a darle mayor peso a los organismos y actuación de la Defensa Civil. Por ejemplo, la supeditación a las necesidades de los afectados justifica el uso de recursos privados y públicos, tan poco inclinados a hacerlo bajo la dirección de Defensa Civil; estos deben concurrir con un cierto orden a la zona afectada pues siempre en el manejo de las emergencias y en la rehabilitación se dieron conflictos de roles y funciones; alguien debe decidir respecto *al modo racional* de intervención. En suma, el nuevo Reglamento, que según su artículo 1 tuvo "en consideración el proyecto presentado por la Comisión Reorganizadora designada por Resolución Ministerial" del Presidente del Consejo de Ministros, parece querer incorporar modificaciones que recojan la experiencia de una Defensa Civil sin suficiente poder y medios para cumplir su función centralizadora e intervenir definiendo las situaciones de atención y rehabilitación en las emergencias<sup>68</sup>.

### **3. Ubicación en el aparato del Estado.**

El Sistema dependerá ahora ya no del Ministerio del Interior, sino del Ministerio único que ha surgido de Defensa Nacional. De hecho, la reglamentación se dará con un Decreto Supremo de ese Ministerio (D.S. 005-88-SGMD).

### **4. Estructura, organización y funciones.**

La nueva ley define la estructura del Sistema de manera diferente. Orgánicamente el Sistema estará integrado por: 1) el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que remplazará al Comité Nacional y a su Secretaría Ejecutiva; 2) los Comités Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales, que el Reglamento definirá como órganos jerarquizados (D.S. 005-88-SGMD, Art. 4, inc. c); 3) las Oficinas Sectoriales e Institucionales de Defensa Civil, que deberán crearse en las instituciones públicas y privadas; y, 4) las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Locales (DL 442, Art. 4).

#### **4. 1. El INDECI: hacia la eficiencia y la eficacia, el endurecimiento.**

Ahora el INDECI será definido como "el Organismo Central del Sistema, encargado de la dirección, asesoramiento, planeamiento y control de las actividades de Defensa Civil" (DL 442, Art. 5).

Será un Organismo Público Descentralizado del Sector Defensa. Estará a cargo de un jefe, que será un Oficial General o Almirante, como antes también designado por el Presidente de la República, pero ahora a propuesta del Ministro de Defensa y no del Ministro del Interior (Ibíd.).

---

<sup>68</sup> Al respecto, puede verse "Huaraz 1970-Perú 1995: La encomiable aspiración al liderazgo" (FRANCO, 1995).



El INDECI reunirá las funciones del antiguo Comité Nacional y de la Secretaría Ejecutiva Nacional (D.S. 005-88-SGMD, Art. 5 y 6). En la formulación que hace la ley (DL 442) de sus funciones, hay una constante referencia a la política de Defensa Nacional e inclusive se menciona explícitamente al Ministro de Defensa como el intermediario entre el INDECI y el Consejo de Ministros. Uno de sus incisos expresa que el INDECI participará "en la formulación y difusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, en lo concerniente a la Defensa Civil" (Ibíd., Art. 6. inc. d).

El INDECI "orienta las acciones de Defensa Civil que realizan organismos y entidades públicas y no públicas. Supervisa las acciones que ejecuten los organismos y entidades, cualquiera sea su naturaleza, que reciban fondos públicos para fines de Defensa Civil" (Ibíd., Art. 7). Por otro lado, fortalece su función de dar las normas a partir de las cuales los distintos componentes del Sistema harán sus planes. Estos componentes, sin embargo, se subordinan más a los órganos y políticas de Seguridad Nacional. Así, se establece para las Oficinas de Defensa Nacional, fijadas por la Ley del Sistema de Defensa Nacional, la función de "asesorar a sus órganos de dirección en la formulación y ejecución del plan institucional que corresponde, de conformidad con las directivas técnicas del INDECI" (Art. 9). Los Gobiernos Locales también tendrán oficinas de Defensa Civil, bajo las normas técnicas dictadas por el INDECI " (Art. 10).

### **De los fondos**

En cuanto a los fondos que usará el INDECI, se constituirá un Pliego Presupuestal autónomo comprendido dentro del Sector Defensa que recibirá las asignaciones del Tesoro Público que le otorgue el Presupuesto General de la República, los aportes de la Cooperación Nacional e Internacional, los derechos que perciban por inspecciones técnicas de seguridad y los ingresos propios que genere (Art. 11). Entre las Disposiciones Complementarias, se establece que el Banco de la Nación abrirá un crédito extraordinario permanente y revolvente a favor del INDECI por el equivalente de 1.000 Unidades Impositivas Tributarias, a fin de atender los gastos que demanden las zonas afectadas por desastres, y que el pago de las amortizaciones, intereses y otros gastos que se deriven del servicio de la deuda provendrán del Fondo General del Tesoro Público.

En el Reglamento de la ley se dispone que el INDECI está facultado para delegar en otros organismos la captación directa de donaciones para la Defensa Civil, pero sólo mediante Resolución Jefatural del INDECI puede acreditarse la recepción que ampare la correspondiente deducción tributaria (D.S. 005-88-SGMD, Art. 41). Y este mismo reglamento fomenta los Convenios recíprocos para que los organismos del Sistema reciban contribuciones económicas del sector no público (Art. 42).

4. 2. Los Comités: el deseo de integración y de participación. Los Comités encabezados por Presidentes surgidos del voto popular.

Los Comités de Defensa Civil son definidos como integradores de la función ejecutiva del Sistema de Defensa Civil. Deben tener carácter multisectorial y jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital.

En la Ley (DL 442) hay una alusión privilegiada a los Comités Regionales, a los que se les define como "los organismos ejecutivos del Sistema a nivel regional" (Art. 8) que se constituyen en la sede de los Gobiernos Regionales que la Constitución de 1979 establecía. Estarán presididos por el Presidente de la Asamblea Regional, que es la máxima autoridad política y civil en las Regiones, e integrado por:

1. El Comandante de Armas de la Región.
2. El Director Regional de las Fuerzas Policiales.
3. Un representante por cada órgano de línea del Gobierno Regional, con categoría no menor a Director General.
4. Representantes de las organizaciones de promoción y/o bienestar social, seguridad u otros, vinculados directa o indirectamente con la Defensa Civil, que determine el Consejo Regional<sup>69</sup>.
5. El Jefe de la Oficina Regional de Defensa civil, que actuará como Secretario Técnico.

Cada Gobierno Regional tiene la potestad de establecer Comités para las Sub-Regiones y Microrregiones que los requieran<sup>70</sup>, así como Oficinas de Defensa Civil para las jurisdicciones que considere necesarias (D.S. 005-88-SGMD, Art. 10).

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

1. El Sub-Prefecto en la provincia y el Gobernador en el Distrito<sup>71</sup>.
2. Funcionarios del Sector Público titulares de las dependencias que actúan en la jurisdicción.
3. Representantes de las organizaciones campesinas, laborales, culturales o gremiales y las que realizan labores de bienestar.
4. El Jefe del órgano de Defensa Civil de la respectiva Municipalidad, que actúa como Secretario Técnico.

#### 4. 3. Las Brigadas Operativas.

El Reglamento se refiere a una fórmula de actuación de la Defensa Civil:

---

<sup>69</sup> El Consejo Regional es una suerte de Consejo de Ministros o Secretarios Regionales por sector y es conformado sobre la base de la decisión de la Asamblea Regional.

<sup>70</sup> Según la Constitución de 1979, las Regiones se subdividían en Sub-regiones, interviniendo el criterio de la Asamblea Regional. Las Microrregiones tuvieron un funcionamiento importante durante ese período en orden a programas de desarrollo que respondían a dicisiones espacio-territoriales para ese efecto.

<sup>71</sup> Los Departamentos tenían un Prefecto nombrado por el Ejecutivo. Al formarse las Regiones debían desaparecer los Departamentos, por eso es que en el Reglamento, no así en la ley que es ambigua al respecto pues las regiones no se hallaban totalmente implementadas, ya no se habla de los Comités Departamentales sino de los Sub-Regionales, cosa que no ocurría en la ley. Las provincias, un conjunto de las cuales va a formar una Sub-Región, sí se conservan y mantienen su Sub-Prefecto nombrado por el Ejecutivo, como los Distritos un Gobernador también nombrado por el Ejecutivo.

las Brigadas Operativas. Son "células de Defensa Civil, constituidas por la población organizada para actuar en casos de desastres". Cubren las áreas especializadas de remoción de escombros, atención de primeros auxilios, extinción de incendios, control de epidemias, instalación de refugios y otras que defina el INDECI o determinen las circunstancias. Como se deduce de la formulación de la ley éstas se hallan únicamente concebidas en función de atención a emergencias (Art. 12).

Es interesante señalar que en la última Disposición Transitoria y Complementaria del Reglamento se establece que el INDECI, en coordinación con el Comando Conjunto de las FFAA y la Secretaría de Defensa Nacional, propondría al Ministerio de Defensa las alternativas para hacer posible que los ciudadanos en edad militar cumplan su servicio en operaciones de Defensa Civil.

#### 4. 4. Las Oficinas de Defensa Civil.

El Reglamento de 1988 hace obligatorio que "en cada Organismo del Sector Público se ejerza la función de Defensa Civil", estableciendo que "la jerarquía de la Unidad orgánica que se constituya depende de la complejidad, cobertura y magnitud del organismo", y, de modo general, "las denomina Oficinas" (Art. 13) y les da las funciones ejecutivas que se derivan de las de los Comités, pero referidas a los organismos en que se encuentran. En términos de la promoción de las actividades de Defensa Civil, tienen especial relevancia aquellas relacionadas con la capacitación, que aparecen con un status superior en las funciones de los distintos órganos de Defensa Civil en este Reglamento, y, también, las que se ocupan de prestar los servicios técnicos de inspección, que será una de las funciones prácticas más cercanas a la prevención por el carácter de diagnóstico que pueden obtener. Asimismo, les otorga la posibilidad de "suscribir y ejecutar convenios en materia de Defensa Civil con organismos nacionales y extranjeros, previa autorización del INDECI" (Art. 14).

Las Oficinas de los Gobiernos Regionales y Locales actúan como las Secretarías Técnicas del respectivo Comité y se les otorga funciones de importancia tales como: proponer al Comité el Plan de Defensa Civil, informar acerca del cumplimiento de los acuerdos, centralizar la información o ejecutar los Planes de Capacitación dentro de su jurisdicción; es decir, funciones que, llevadas hasta su mayor desarrollo, podrían permitirles proponer innovaciones en los Planes de Defensa Civil, evaluar la marcha de los mismos e informar al Comité (superar el nivel del control y de la inteligencia para ingresar al de la evaluación y monitoreo de los Planes) y sistematizar la información de tal modo que se le dé sentido de insumo a los Planes. El carácter especialmente técnico de estas oficinas podría constituir un punto de renovación en el Sistema.

#### 4. 5. Los Consejos Consultivos en el Sistema: asesoramiento y participación.

Al mismo tiempo que el INDECI se vuelve un organismo que reúne las funciones del antiguo Comité Nacional de Defensa Civil, teóricamente representativo de los sectores involucrados, y de la Secretaría Ejecutiva, que era fundamentalmente el órgano técnico-normativo y operativo, acrecienta teóricamente su poder; se forman Consejos Consultivos que son fundamentalmente deliberativos y de asesoramiento. El reglamento dice: "Con el objeto de instituir la participación especializada de personas naturales o

jurídicas que operan en campos afines al propósito de Defensa Civil, se establecen los Consejos Consultivos". Estos son el Consejo Consultivo Central, el Científico-Tecnológico y el de Relaciones Internacionales, los mismos que son presididos por el jefe del INDECI y actúan como Secretarios Técnicos funcionarios de este organismo.

El *Consejo Consultivo Central* debe proporcionar políticas, pronunciarse sobre los proyectos de normas técnicas y analizar información sectorial sobre disponibilidad de recursos para la Defensa Civil.

Corresponde al Consejo Consultivo Científico-Tecnológico proponer e impulsar la investigación relacionada con la fenomenología de desastres<sup>72</sup> y pronunciarse sobre el empleo de nueva tecnología. Al Consejo Consultivo *de Relaciones Internacionales* le concierne impulsar la captación de información sobre recursos de todo tipo para Defensa Civil, ofertados por organismos extranjeros.

Párrafo aparte merece el Consejo Consultivo Interregional, que debe precisamente coordinar las actividades de carácter interregional, además de integrar la información, proponer normas técnicas y evaluar las acciones realizadas en el ámbito de cada Gobierno Regional. Estas funciones hacen más cercana su constitución en un órgano en el que puedan expresarse las regiones. Depende, sin embargo, de lo que ocurra en las Regiones cuando se implemente el Sistema.

Párrafo aparte también merece el hecho de que los Consejos Consultivos se forman a iniciativa del INDECI, el mismo que regula la frecuencia de reuniones y mecanismos de funcionamiento. Los preside el Jefe del INDECI, hace de Secretario Técnico uno de sus funcionarios y es regulado por dicha institución.

#### 4. 6. Del funcionamiento y las relaciones.

##### *De la obligatoriedad ¿para qué?*

---

<sup>72</sup> En la terminología de las ciencias naturales y las ingenierías, la fenomenología de los desastres se refiere fundamentalmente a las amenazas o peligros, especialmente las naturales, aunque pueden perfectamente incluirse las tecnológicas. En términos más amplios, podría incluir todas aquellas amenazas o peligros que provienen de la intervención humana, allí en donde la amenaza y la vulnerabilidad encuentran espacios de comunicación y sus fronteras se hacen más difíciles de distinguir. Teóricamente, no habría dificultad alguna de considerar la fenomenología de los desastres como referida al conjunto de factores y procesos que hacen posible que un desastre se haga presente. La fenomenología de un desastre puede perfectamente entenderse como el conjunto de componentes del fenómeno "desastre". Todos los factores sociales e institucionales, por ejemplo, son teóricamente parte de esa "fenomenología". Todo depende de la noción que tengamos sobre "desastre", tanto como "producto" y como "proceso" (Ver Lavell, Introducción y Conclusiones de este volumen). Hoy en día es difícil argumentar, por ejemplo, contra la presencia de las ciencias sociales en un Consejo "Científico". De hecho, en el Consejo Científico Tecnológico del Decenio Internacional para la reducción de los Desastres Naturales, aunque en menor proporción, hay especialistas de estas disciplinas.

El Reglamento tiene un Título entero dedicado a este tema (Título V), por el cual se hace obligatoria la representación de los organismos del sector público de una jurisdicción en el seno del respectivo Comité, "en razón al cargo que ocupa y representación irrenunciable" (D.S. 005-88-SGMD, Art. 22). Con ese mismo carácter compromete las actividades, a la autoridad conferida al cargo, la capacidad instalada y los recursos materiales de sus organismos "aplicables a la Defensa Civil" (Art. 23). Llama la atención, sin embargo, que el Reglamento se concentre casi exclusivamente en los recursos materiales necesarios para atender una emergencia (Art. 24) y en esa tónica se encuentra toda la primera parte del articulado de ese Título (Arts. 24 al 28).

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

El INDECI tiene la capacidad legal de requerir a los organismos del Estado para que, en cumplimiento de sus fines, adopten con anticipación suficiente medidas preventivas para casos de desastre, principalmente en fenómenos de ocurrencia repetitiva o altamente previsibles (Art. 29).

Aquí es importante señalar que, dependiendo de lo que se entienda por prevención, el INDECI tiene la capacidad para hacer que los sectores del Estado actúen en ese sentido. La insistencia en "desastres repetitivos o altamente previsibles" más parece aludir a acciones de preparación. Sin embargo, el articulado de la ley puede perfectamente adaptarse a un concepto más amplio de prevención y mitigación. Todo depende del contexto de relaciones y nociones predominantes, así como de la implementación real del Sistema.

Todo indica, sin embargo, que se busca el fortalecimiento del INDECI como organismo interventor y que no hay nociones más amplias para que cumpla un papel rector en el sentido aludido. A renglón seguido del anterior artículo, el Reglamento señala que el INDECI puede intervenir directamente en caso de desastres "de gran magnitud, ya sea por la gravedad de los daños, su probable extensión, probable repetición de riesgos, el mayor espacio territorial que abarque, cuando hubiera desbordado las posibilidades regionales de atenuarlo o por inminente incomunicación" (Art. 30). También se subraya que, cuando el jefe del INDECI se traslade a la zona afectada, automáticamente asume el comando de operaciones de Defensa Civil, "en coordinación estrecha con el Presidente del respectivo Comité" (Art. 31). Cabe destacar la situación que podría presentarse si tal comando de operaciones fuera asumido por el jefe del INDECI, al lado de un Presidente de Asamblea Regional, que tiene la categoría de Presidente Regional, elegido democráticamente en elecciones políticas.

Puede decirse que gran parte de la intervención del INDECI depende de que se implemente en realidad el Sistema. Un desastre desbordará las posibilidades de manejo de un Comité no sólo por sus dimensiones, sino por las condiciones en que encuentre al Comité respectivo. Pero si el INDECI no ha logrado implementar el Sistema, sus posibilidades reales de manejar un gran desastre también son cuestionables.

Igual ocurre con otras atribuciones del INDECI. El artículo 37 del Reglamento dice que éste "coordinará con el Instituto Nacional de Planificación el establecimiento de medidas de Defensa Civil, a fin de que se consideren en los Planes Nacionales de Desarrollo"

(Art. 37). Actualmente, este Instituto, creado durante la Junta Militar de Gobierno de 1962-1963, pero de gran significación durante el gobierno militar, ha desaparecido. Podría considerarse que el Ministerio de la Presidencia debe cumplir una función similar, pero la pertenencia del INDECI y de los organismos del Sistema al Sector Defensa no resulta ser la ubicación más adecuada para comunicar la Defensa Civil con la Planificación y los Planes Nacionales de Desarrollo.

Tal como se sostiene más arriba, la Ley y la Reglamentación de 1987 y 1988 buscan establecer una supremacía del INDECI para obtener eficacia en su intervención. Una Disposición Complementaria de la Ley está dedicada a establecer que el Cuerpo General de Bomberos cumplirá sus actividades bajo la orientación del INDECI (DL 442, Primera Disposición Complementaria), y un artículo del Reglamento establece que el INDECI "normará las actividades del Cuerpo General de Bomberos en armonía con el Plan Nacional de Defensa Civil" (D.S. 005-88-SGMD, Art. 46). El INDECI, asimismo, "coordinará y orientará a las Instituciones de Bienestar Social cuyas actividades se relacionen con la defensa civil y las supervisará si reciben fondos para dicho fin" (Art. 47). Es evidente que la supervisión está condicionada a la utilización de fondos públicos o canalizados por el INDECI (DL 442, Art. 7; D.S. 005-88-SGMD, Art. 47), pero no deja de ser significativo para la tesis que sostenemos acerca de la necesidad que la Defensa Civil siente de fortalecer sus atribuciones para intervenir, que tanto en la Ley como en el Reglamento se busque "coordinar" y también "orientar" las actividades de los organismos públicos y no públicos.

Esto es comprensible considerando los componentes propios del INDECI como Organismo Público Descentralizado, pero es cuestionable respecto a todos los componentes del Sistema, como es el caso de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales, si no hay una participación mayor de estos en la conformación y funcionamiento del ente rector, es decir, del propio INDECI. Una diferenciación que no siempre se hace claramente es aquella entre el sector público y no público y los componentes ("organismos") del INDECI y los del Sistema en general, que involucran a organismos políticos con importantes grados de autonomía, como los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

Esto ocurre con artículos como "La asistencia técnica internacional que requieran los organismos del Sistema de Defensa Civil deberá ser coordinada con el INDECI, a fin de formular un programa que guarde armonía con las prioridades del Sistema de Defensa Civil y facilite su tramitación" (Art. 48); aunque la diferenciación parece producirse en otros como éste: "Todos los convenios sobre actividades de Defensa Civil que suscriban los organismos del sector Público serán remitidos al INDECI dentro de los 15 días siguientes a su vigencia. El INDECI normará los casos que requieran opinión previa favorable" (Art. 49). No obstante, es importante señalar que todo esto es sobre todo significativo para entender por qué y para qué se dieron los cambios de 1987 y 1988, y cuáles son las modalidades a través de las cuales la Defensa Civil entiende aumentar su eficacia, así como las nociones que se encuentran implícitas. Hay en el Reglamento un Título dedicado a las Infracciones y a las Sanciones; allí se establece que las multas, por ejemplo, constituirán ingresos propios del INDECI para un Fondo de Compensación.

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

### 1. Nuevo contexto político.

El gobierno de Alan García había terminado su período en 1990 con la crisis fiscal probablemente más grande de la historia nacional, con una hiperinflación como en pocas partes el mundo, con todos los créditos internacionales cerrados y con el terrorismo en un ascenso tal que parecía poner en peligro la existencia misma del Estado Nacional y la viabilidad del Perú como país. La corrupción del régimen había generado una crisis moral inédita que llevó al cuestionamiento de todas las vías convencionales, incluso las fuerzas políticas más importantes del país.

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

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

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

APRA, que lo apoyaron en un principio. En cambio, los enemigos de ayer, quienes sí habían propuesto lo que se venía aplicando, parecían ahora más cercanos. Los reajustes se sucedieron y pronto se convertirían en propuestas de reducción del tamaño del Estado con los consiguientes despidos, de reducción del gasto público con el consiguiente congelamiento de los sueldos, de reducción de la demanda con la consiguiente disminución de los salarios reales y la liberalización del mercado. El mercado de trabajo también debía liberalizarse.

Incluso comenzaba a cuestionarse desde los medios oficiales la gratuidad de la enseñanza. La fórmula neoliberal iba cobrando forma e intensidad bajo las presiones de los organismos que representan a los acreedores de la deuda externa y bajo las condiciones que ponían para permitirle al país acceder nuevamente a los créditos internacionales, esos que necesitaba para salir del impase. Entonces, las alianzas también fueron cambiando rápidamente al interior del país. En el Congreso la oposición aún tenía fuerza, especialmente frente a la inexperiencia de los desconocidos que habían llegado a él acompañando a quien inicialmente era sólo un candidato más, sin ninguna posibilidad de triunfo. La Constitución vigente ofrecía mecanismos para detener las reformas neoliberales que, sin lugar a dudas, no eran del todo acordes con una Carta Magna que, como la de 1979 aún vigente, consagraba un Estado fuerte y grande, derechos laborales y sociales y buena parte de las reformas sociales del régimen militar reformista. La lucha en el Congreso parecía inclinarse a favor de la oposición que, de izquierda, derecha y centro, daba la impresión de ser más hábil para esos combates formales.

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

Esto venía ocurriendo cuando, en el contexto de nuevas facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Ejecutivo, aparece en el diario oficial *El Peruano* un nuevo Decreto Legislativo que incluye modificaciones a la estructura del Sistema Nacional de Defensa Civil. El él se coloca al INDECI y al Sistema en el sector Defensa Nacional,



entendiéndolos como organismos de Defensa Interna. Se fortalece al INDECI, como cabeza del Sistema, mediante nuevas atribuciones y nuevos organismos para su intervención directa en las regiones, se acentúan los rasgos de verticalismo, al mismo tiempo que paradójicamente aparecen los nuevos temas que comienzan a consolidar su presencia en el campo de los desastres, como el de la prevención y el del medio ambiente. El INDECI y el Sistema parecen comenzar a navegar, sin rumbo fijo ni estrategia clara, entre las olas encrespadas de la Defensa Interna y los nuevos vientos del Desarrollo Sostenible. Ese es el Decreto Legislativo 735, del 8 de noviembre de 1991.

Controlada la inflación, iniciada la reinserción en el sistema financiero internacional, la lucha antiterrorista estaba lejos aún de controlar las nuevas estrategias que los grupos terroristas aplicaban en la capital de la República y el acrecentamiento de sus acciones. El Gobierno y las FFAA ya estaban convencidos de que las modalidades militares convencionales de combate al terrorismo no eran suficientes para derrotarlo. Pero querían carta libre o, por lo menos, nuevas reglas, para seleccionar e implementar las modalidades que les convinieran.

El Presidente Fujimori no tenía la capacidad para negociar -o no quería hacerlo- con la oposición parlamentaria, radical o moderada, que le superaba en medios formales y retóricos. Y, al mismo tiempo que ésta protestaba y enjuiciaba las evidentes violaciones de los derechos humanos, que llegaban en ocasiones a asumir formas de terrorismo de Estado, en medio de la lucha antiterrorista, insistía en paralizar las reformas del Estado y de la economía. Así se llega al 5 de abril de 1992, en que el Presidente Fujimori da un "autogolpe" con el apoyo de las FFAA, disuelve el Congreso, declara en reorganización el Poder Judicial, pone en suspenso el proceso de regionalización y los Gobiernos Regionales y genera las condiciones ideales para su actuación. Tras las presiones internacionales contra la suspensión de la democracia en el país -que ponía en peligro la misma reinserción económica internacional-, inicia un proceso de institucionalización de este "autopolpe" mediante la convocatoria a un Congreso Constituyente, al final del cual debía realizarse un referéndum para aprobar la nueva Constitución y, posteriormente, nuevas Elecciones Generales.

La mayoría del país apoyó el "autogolpe". Estaba cansada de las luchas estériles, creía sobre todo en resultados. La apuesta que el electorado popular hizo por sí mismo al votar por un candidato que, aunque con futuro incierto, lo representaba, lo había convertido en pragmático. No era la primera vez que ocurría. Los golpes militares de 1962 y de 1968 también recibieron apoyos mayoritarios. Pero el pragmatismo para el país de 1991 no es lo mismo que carta libre, ojos cerrados, permiso para que los fines justifiquen cualquier medio.

El país censurará constantemente los excesos del régimen pero, pragmáticamente, buscará enmendarle el rumbo sin poner en peligro sus logros. El pragmatismo supone permeabilidad frente a la realidad concreta, deshacerse de las ideologías y, por ello mismo, retorno del centro de atención a los problemas de la vida cotidiana. Allí en donde cobra sentido arrojar o no basura en medio del asentamiento humano, tener o no condiciones de salubridad, saneamiento básico, árboles que oxigenen la dura vida cotidiana. Las modificaciones vividas en el país en las dos últimas décadas, en que

desaparecen antiguas clases y aparecen nuevos actores sociales, se desarrollan formas de autogobierno y autodefensa comunitarias -esas con las que hubo de conectar la lucha antiterrorista para poder triunfar-, impiden pensar que el tema del medio ambiente requiera de mano dura para poder ser implementado. De allí las contradicciones de ese Decreto Legislativo que analizaremos.

## **2. Nueva denominación, cambios en la estructura, funciones y jerarquización de los organismos del Sistema. La des-regionalización política del Sistema y los aspectos de retorno a 1972.**

En el Decreto Legislativo del 8 de noviembre de 1991, se contemplan cambios en el Sistema que, como dijimos, acentúan los rasgos de verticalismo del modelo de 1987 y de intervencionismo directo del INDECI, a pesar de mantenerse los aspectos de participación que contuvieron el Decreto Legislativo 442 y el Decreto Supremo 005 que lo reglamenta, de los años 1987 y 1988, respectivamente. Una nueva denominación para el Sistema enfatiza el carácter centralizador, integrador y globalizador del área de la gestión de los desastres en el país, que pretende el Sistema para sí: de "Sistema de Defensa Civil" (SIDECI) pasa a llamarse Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI). Aunque se puede interpretar sólo como una coincidencia, esta denominación de Nacional, no deja de asociarse también a su nueva adscripción a la Defensa Nacional.

Como intermediario en el plano regional e intentando consolidar el peso tan importante que ya tenía el INDECI en la Ley y Reglamento de 1987 y 1988, con respecto a los Comités Regionales, Provinciales y Distritales, aparece un nuevo nivel, el de las Direcciones Regionales de Defensa Civil, que subordina aún más a estos Comités al INDECI. Con esto se retoma a entidades regionales dependientes del centro, jefaturadas por oficiales de las FFAA, que recuerdan las entidades regionales de 1972. En esos años se llamaron Comités y Secretarías Ejecutivas Regionales y en estos, Direcciones Regionales, pero en ambos casos son brazos del INDECI y subordinan u opacan las demás instancias.

En 1987 y 1988, según la ley, las entidades regionales eran únicamente los Comités Regionales, que pasaron a ser presididos por los Presidentes Regionales y, luego de ellos, los Comités Provinciales y Distritales, que pasaron a ser presididos por los Alcaldes. Las entidades regionales a cargo de las FFAA, sin embargo, nunca dejaron de existir. Con una situación legal indefinida y por una de las disposiciones transitorias, correspondía a las Regiones Militares (en base a las cuales se organizaban los antiguos Comités Regionales de 1972) continuar ejerciendo sus funciones mientras se daba cumplimiento a la regionalización política del país de la Constitución de 1979. Como no bien la Ley de Bases de Regionalización terminó de implementarse, el gobierno de Fujimori dio este Decreto Legislativo 735, creando estas Direcciones Regionales, puede leerse este decreto como el que salvó a la organización militar regional de Defensa Civil de tener que dejarse reemplazar por organismos civiles y políticos en la función regional de Defensa Civil y de la prevención y atención de los desastres.

Cabe destacar que, en el Decreto Legislativo 735, de 1991, las Direcciones Regionales son sólo mencionadas como uno de los niveles del Sistema. La estructura de 1972

reingresa al Sistema a través de muy pocas líneas. Además de las referidas a las Direcciones Regionales, quizá sean sólo comparables a éstas las que le dan nuevas atribuciones al INDECI y una de las disposiciones complementarias, que señala que el fortalecido INDECI es el encargado de proponer al Poder Ejecutivo el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema.

Si entendemos los Comités Regionales de 1987 y 1988 como la entrega de la gestión de los desastres a nivel regional al poder político y civil de esos ámbitos, parecería que este Decreto Legislativo, que reintroduce en las regiones la organización militar y dependiente del centro de la Defensa Civil, se hubiese adelantado sólo unos meses a la suspensión de la regionalización política que trajo consigo el "autogolpe" de abril de 1992 y, más tarde, la nueva Constitución aprobada bajo influencia del gobierno del Presidente Fujimori, antes de que culminase su proceso de re-institucionalización.

### **3. La nueva estructura general del Sistema.**

El Sistema queda integrado, desde 1991, por:

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

### **4. Las nuevas atribuciones del INDECI.**

El INDECI ya no es definido en este Decreto como el "Organismo Central del Sistema, encargado de la dirección, asesoramiento, planeamiento, coordinación y control de las actividades de Defensa Civil" (DL 442), sino como "el Organismo Central, *rector y conductor* del Sistema Nacional de Defensa Civil, *encargado de la organización de la población*, coordinación, planeamiento y control de las actividades de Defensa Civil" (DL 735, Art. 5). *Dirección y asesoramiento* son reemplazados por *rector y conductor*. Y se le agrega una atribución anteriormente ausente: el INDECI está *encargado de la organización de la población*.

### **5. Modificaciones en la ubicación del INDECI y del Sistema en el aparato estatal: nuevas definiciones, campos y reglas de juego.**

Textualmente la ley dice: "El Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil depende del Presidente del Consejo de Defensa Nacional y es designado por el Presidente de la República, mediante Resolución Suprema que refrenda el Presidente del Consejo de Ministros" (Ibíd.). Es decir, se acrecienta la incorporación del INDECI al sector Defensa Nacional, simultáneamente a su nuevo papel en relación con el Sistema y los Comités

territoriales mediante -entre otros- las Direcciones Regionales de Defensa Civil, en un momento en que se hacía cada vez más importante la Defensa Interna<sup>73</sup>.

Las funciones del INDECI ya no serán "proponer al Consejo de Ministros los objetivos y políticas de Defensa Civil" (D. L. 442, Art. 6, inc. a), sino "proponer *al Consejo de Defensa Nacional* los objetivos y políticas de Defensa Civil" (D. L. 735, Art. 6, inc. a). Se le encomendarán nuevas funciones, tales como "Dirigir y conducir las actividades necesarias encaminadas a obtener la tranquilidad de la población" (inc. d), pero se descartarán otras como "asesorar al Ministro de Defensa y, por su intermedio, al Consejo de Ministros en materia de Defensa Civil" (D. L. 442, Art. 6, inc. e), que se modificará en "asesorar al Consejo de Defensa Nacional" en esa misma materia (D. L. 735, Art. 6, inc. f).

Dentro del mismo decreto habrá una ampliación de funciones de significado múltiple, una de las cuales será "propiciar la coordinación entre los componentes del Sistema ... con el objeto de establecer relaciones de colaboración con la Policía Nacional del Perú en labores relacionadas con la vigilancia de locales públicos y escolares, control de tránsito, protección de flora y fauna, atención de mujeres y menores y demás similares" (Ibíd., modificado por la ley 2544), que va en la línea de las anteriores modificaciones, pero ingresa también, por ejemplo, al campo de la protección del medio ambiente y de grupos particulares considerados vulnerables (mujeres y menores).

Asimismo, el INDECI es definido como "el máximo Organismo *de decisión* del Sistema Nacional de Defensa Civil" y sus atribuciones e injerencia ingresan claramente al campo de las instituciones no públicas: "Como tal (el INDECI) orienta las actividades que realizan las Entidades Públicas y No Públicas y supervisa las acciones que ejecutan los Organismos y Entidades, cualesquiera sea su naturaleza, que reciban y/o administren fondos Públicos y no Públicos para fines de Defensa Civil" (D. L. 735, Art. 7). En el decreto anterior, la *orientación* era atribución del INDECI para cualquier entidad, pública o no pública, pero la supervisión estaba limitada sólo a las que recibieran fondos públicos. En este decreto se amplía la supervisión incluso a las que no reciben fondos públicos.

Este objetivo relativo al control sobre las actividades del conjunto de un campo llamado por la ley "de Defensa Civil" encuentra su corolario en una de las Disposiciones Complementarias del Decreto Legislativo, la Disposición Cuarta, que a la letra dice: "El INDECI establecerá las normas y procedimientos necesarios para la elaboración de un Registro Nacional de personas naturales y/o jurídicas que utilicen fondos económicos y financieros para las acciones de Defensa Civil, así como para su funcionamiento, según sea el caso". Aquí tampoco se distingue entre quienes reciben o no fondos públicos.

Administrativa y presupuestalmente, sin embargo, el INDECI ahora constituirá un Pliego Presupuestal Autónomo dentro del Sector Presidencia del Consejo de Ministros y ya no del Ministerio de Defensa, como en 1987. No obstante, esto no resulta contradictorio con el peso y ampliación del campo que se le quiere dar al INDECI, incluso si se trata

---

<sup>73</sup> Decimos que se acrecienta la incorporación del INDECI y Sistema al sector Defensa Nacional porque ya en 1987 su presupuesto era parte de este sector.

de Defensa Nacional, pues el Sector Presidencia del Consejo de Ministros, por su situación privilegiada en el Gobierno, puede perfectamente tener acceso a los recursos más importantes del Estado, con la ventaja de responder más fácilmente a los requerimientos políticos a los que el Gobierno desee dar prioridad.

## **6. El INDECI y la Defensa Civil: cavilando entre la Policía menor, la seguridad política interna y el desarrollo sostenible.**

El papel del INDECI también es fortalecido por el hecho de que la ley le encarga proponer al Poder Ejecutivo el nuevo Reglamento de ese Decreto. Actualmente circula entre los organismos del Sistema una Propuesta de Reglamento y Concordado del conjunto de normas (leyes y reglamentos) que sucesivamente han ido modificando la Ley de Creación del Sistema de 1972. No ha sido aún oficialmente aprobado ni está promulgado, sin embargo las actuales acciones del INDECI y del Sistema se encuentran de hecho orientadas por él<sup>74</sup>. En esta Propuesta de Reglamento, el INDECI va a mantener ese peso que le da el Decreto Legislativo, pero al mismo tiempo va a acentuar esa ambigüedad del Decreto que lo sitúa desde un papel más cercano al del Control Civil (locales, tránsito, conservar la tranquilidad de la población) hasta otro que lo conduce hacia la intervención en temas relativos al medio ambiente (control de la flora y fauna). La Propuesta muestra, aunque sea entre líneas, la presencia de nuevos conceptos y metodologías relacionados con la fenomenología de los desastres y el riesgo.

La primera de las funciones del INDECI es "diseñar los objetivos y políticas de Defensa Civil en armonía con la diagnosis situacional de riesgos y que orienten el desarrollo del SINADECI para obtener una óptima capacidad de respuesta a un desastre" (Propuesta de Reglamento, Art. 10, inc. a). Aunque la finalidad sigue siendo la "óptima capacidad de respuesta a un desastre", aparece una nueva terminología, fruto probablemente de la presencia de asesores científicos, de la cual tal vez lo más importante sea orientar el desarrollo del Sistema en función de un diagnóstico de los riesgos<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Durante el proceso de investigación tuvimos acceso a este documento. Hacemos referencia a él pues expresa una tendencia dentro del INDECI y sus Direcciones Regionales, muy de acuerdo con la línea del Decreto Legislativo 735 que encarga al INDECI proponer su reglamentación. Frente a la existencia de varias normas (desde el Decreto Ley de 1972 hasta el Decreto Legislativo de 1991), este documento es un consolidado de las normas y proyecto de Reglamento aún no aprobado como tal ni promulgado. Se trata de un documento aún no oficial. No obstante, en algunos de los materiales didácticos o de capacitación que el INDECI distribuye ya se mencionan aspectos sólo considerados en él. Es el caso, por ejemplo, del Manual sobre los Comités Locales de Defensa Civil.

<sup>75</sup> Desde hace algunos años, aproximadamente a partir de la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), desde que el INDECI asumió la presidencia del Comité Nacional peruano para el DIRDN, éste cuenta con asesores científicos que ponen especial énfasis en estos aspectos. El INDECI, además, tenía hasta hace poco entre su personal, a profesionales que trabajaban en él desde hacía muchos años, que eran especialmente lúcidos y autocríticos respecto a su evolución y desarrollo. Lamentablemente, algunos de ellos ya no se encuentran en la institución, en parte por los bajos sueldos de la administración pública.

En la Propuesta de creación del Sistema de 1970 (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 7) estaba muy presente la necesidad de diagnósticos del riesgo y la participación de los especialistas, pero en la redacción de la ley de 1972, como también en las modificaciones de 1987, esta necesidad parece perderse bajo el peso de un modelo institucional multi-sectorial frondoso y complejo, cuyo funcionamiento requería de un Estado eficiente e implementado mucho más allá de lo que realmente existía y existe en el país; esto, sumado a las contradicciones entre el deseo de obtener participación y el centralismo y verticalismo, hizo casi imposible la colaboración. No parecía haber tampoco una relación muy clara entre esos diagnósticos y el desarrollo y las actividades del Sistema. Esta Propuesta de Reglamento establece esa relación y, en ese sentido, resulta novedosa.

La segunda función es la formulación y ejecución de planes; ya no sólo se refiere a su "control", sino que se usa la palabra "evaluación" (Propuesta de Reglamento, Art. 10, inc. b). Comienza también a aparecer la expresión "áreas críticas vulnerables" (inc. c). Pero, sobre todo, hay un inciso especial dedicado al tema de la Prevención, que dice: "Disponer la ejecución de obras de prevención en concordancia con lo señalado en el artículo 70 del presente reglamento". Este artículo se refiere a las inspecciones técnicas que presta el SINADECI <sup>76</sup>, a solicitud de personas naturales y/o jurídicas, y a las de oficio que realiza el INDECI, directamente o a través de otros organismos del Sistema, de carácter obligatorio, de "procesos, instalaciones o inmuebles donde se producen bienes y/o servicios del Estado, como edificaciones de organismos del Estado, espectáculos públicos y privados, centros educativos, mercados, ferias y concentraciones públicas, hoteles, moteles y albergues, restaurantes, clubes nocturnos, centros de diversión, hospitales, clínicas, centros de salud y determinadas zonas geográficas". Lamentablemente, al llegar a lo concreto, el articulado de la ley se pierde en una enumeración desordenada en donde se ponen al mismo nivel "determinadas zonas geográficas", las concentraciones públicas y los clubes nocturnos, y que parece corresponder a acciones precisas sin mayor orden ni estrategia. Finalmente, la mención exclusiva de "obras de prevención", fruto de "las inspecciones técnicas", también reduce en exceso el tema.

Sin embargo, párrafos como el mencionado expresan la experiencia concreta del INDECI en sus actividades reales de los últimos años. Es decir, este documento significa, en cierto sentido, una experiencia que comienza a elaborarse desde sus actores, una Defensa Civil que comienza a pensarse a sí misma, desde lo que es y hace, a pesar de no contar con organismos o instancias especialmente diseñados para ello.

En esta misma línea, hay otros incisos como, por ejemplo, uno en donde se habla de "desarrollar la doctrina de Defensa Civil en función de la fenomenología existente y conducir campañas de difusión en todos los niveles y estratos sociales" (inc. e). Sin embargo, al mismo tiempo, encontramos otro (inc. g) en donde se dice que "en caso de emergencia y cuando sobrepase la capacidad de respuesta de la Policía Nacional del Perú. coordinará con la misma la participación de las Brigadas de Defensa Civil en labores que complementen su función y que estén relacionadas con la vigilancia de

---

<sup>76</sup> Puede verse acápite especial líneas más abajo.

locales públicos y escolares, control de tránsito, protección de flora y fauna, atención de mujeres y menores y demás similares" (D.L. 735, Art. 6, inc. g). O, también, "asegura la máxima protección de la población contra la acción de armas e ingenios de destrucción, socorriendo por todos los medios a las víctimas y disminuyendo rápidamente las consecuencias" (art. 3, inc. h), fácilmente asociable a las condiciones de inseguridad planteadas por los actos terroristas.

Es decir, nuevas ideas y nociones confundidas entre el pequeño control de locales, espectáculos y clubes, la seguridad interna en un momento de especial inseguridad política en el país y la fenomenología y diagnóstico de procesos complejos de riesgo que constituyen los desastres. Una Defensa Civil que colabora con la Policía Nacional o los Bomberos, pero articulada directamente al Consejo de la Defensa Nacional o sus más altos niveles, que trata los problemas de la guerra interna que se desarrollaba en el país, una Defensa Civil que controla la seguridad en los espectáculos y, al mismo tiempo, asume roles en la protección de la flora y fauna.

### **7. De la naturaleza y principios: nuevos términos y matices. Entre la dureza y la permeabilidad.**

En esa Propuesta de Reglamento aún no aprobada, donde se mantiene la mayor parte de las afirmaciones sobre el Sistema del Decreto Legislativo e incluso de anteriores leyes, hay variaciones de matiz tales como que el Sistema ahora es definido ya no sólo "*orientado* a la protección de la población en caso de desastres de cualquier índole u origen" (D.S. 005-88-SGMD, Art. 2), sino como "*encargado de*" eso mismo, y ya no sólo "*prestando ayuda* adecuada hasta alcanzar las condiciones básicas de rehabilitación", sino "*asegurando*" tal cosa (Propuesta de Reglamento, Art. 2). Son modificaciones hechas sobre un texto dado y, aunque terminológicas, no pueden ser gratuitas. Indican una tendencia a hacerse cargo de modo más absoluto de ciertos aspectos sobre los que antes debía sobre todo coordinar, fomentar, asesorar.

En cuanto a los Principios, hay cambios que remiten a la Constitución vigente en ese momento, como por ejemplo cuando la Protección Humanitaria ya no es definida como "el alivio del dolor o sufrimiento del ser humano ante los efectos de un desastre" (D.S. 005-88-SGMD, Art. 3), sino como "orientada a proteger a la *persona humana* del efecto de los desastres" (Propuesta, Art. 3, inc. a), y otros que aluden a avances en la manera de entender la problemática de los desastres. Por ejemplo, la Acción Permanente y Planificada, que en el reglamento anterior estaba básicamente referida a un "permanente estado de alerta", ahora "implica que la preparación de la población y la evaluación de las zonas propensas a desastres deben ser permanentes, permitiendo reducir los efectos de los fenómenos naturales e inducidos" (inc. c).

Como otras, esta afirmación se ubica entre aquellas que muestran la paulatina asimilación o, por lo menos, mayor permeabilidad de quienes han redactado la Propuesta (el encargo legal es al INDECI) a la distinción cada vez más difundida entre los fenómenos naturales e inducidos, que constituyen la amenaza o peligro, y sus efectos, que están mediados por otros procesos para conducir a desastres; de esta

manera, se abre un espacio cada vez mayor al componente vulnerabilidad en la concepción de la conformación de un desastre.

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

En la nueva organización del Sistema, según el Decreto Legislativo 735, aparecen nuevas Oficinas de Defensa Civil, no sólo las Regionales, sino también las Sub-Regionales, las Sectoriales, Institucionales y las de las Empresas Públicas, además de las de los Gobiernos Locales. Hay una multiplicación y progresiva diferenciación entre ellas y a todas este Decreto Legislativo de 1992 les da el carácter de organismos "integradores de la función ejecutiva del Sistema" (D. L. 735, Art. 10). En el Reglamento de 1988 este carácter les pertenecía a los Comités territoriales (Regionales, Provinciales, etc.) (Art. 7), compuestos por representantes políticos y sectoriales de la sociedad y el Estado.

En este nuevo Decreto Legislativo de 1991, salvo los Comités Regionales a los que la Propuesta de Reglamento les devolverá tal función (en el Decreto tampoco la tiene), estos Comités territoriales vuelven a ser definidos únicamente como los "órganos ejecutivos" del Sistema. En las oficinas de Defensa Civil, entonces, la ley comienza a poner nuevas expectativas, antes colocadas en los Comités.

Respecto a las oficinas, el Decreto Legislativo dice: "Las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Regionales, Sub-Regionales y Locales, así como las Oficinas Sectoriales, Institucionales y de las Empresas del Estado, son integradores de la función ejecutiva del Sistema Nacional de Defensa Civil y tienen como función básica las que se les asigne en el reglamento" (Art. 10). Esto significa, a nuestro modo de ver, un intento de hacer "funcional" el Sistema, que sean organismos técnicos a cargo de funcionarios los que ejerzan las actividades que integran el diagnóstico y la participación de los diversos sectores (Defensa, Vivienda, Transportes y Comunicaciones, Industria, Agricultura, etc.), entendidos como los componentes de una realidad de riesgo o desastre. El Sistema confía más en los funcionarios que en los representantes políticos.

Como dijimos, en el Reglamento de 1988 (DS 005-88-SGMD) eran los Comités territoriales los "integradores de la función ejecutiva del Sistema", de los que se decía que tenían "carácter multisectorial y jurisdicción regional" (Art. 7). En la nueva propuesta de reglamento este carácter sólo se le reconoce al Comité Regional.

Las Oficinas Técnicas siempre tuvieron una dependencia directa de los organismos técnicos superiores. Así ocurría cuando se encontraban dentro de las Secretarías Ejecutivas Regionales por la dependencia misma de esas Secretarías con respecto a la Secretaría Ejecutiva Nacional (DS 017-72/IN, Arts. 67, 68 y ss, especialmente el art. 79). Cuando deben crearse al interior de los sectores, instituciones y gobiernos locales, en el Decreto Legislativo 442 de 1987, esta relación también parece producirse. El art. 10 del D. L. 442 dice que "los gobiernos locales establecerán oficinas de Defensa Civil de acuerdo con las directivas técnicas del INDECI". De hecho, en los últimos años, estas oficinas serán, en ocasiones, la mejor manera de intervenir del INDECI en una localidad



o zona, pero, en otras, serán justamente por ello un espacio de conflicto entre las atribuciones del INDECI y la autonomía de los gobiernos locales<sup>77</sup>.

El Reglamento del Decreto Legislativo 442, en que se señala lo anterior (DS 005-88-SGMD), no es explícito respecto a esta subordinación aunque, como hemos visto antes, ésta siempre se dará porque estas oficinas lo son de los Comités (entre otras cosas, el jefe de la oficina se convierte por función en Secretario Técnico del Comité) y los Comités se hallan supeditados al INDECI y sus Direcciones Regionales por sus funciones y atributos.

### **9. Las Direcciones Regionales: el INDECI ocupa todo el espacio. Las Direcciones Regionales, los Comités Regionales y las Oficinas de Defensa Civil. El doble modelo: la función ejecutiva se desvanece.**

La Propuesta de Reglamento a la que nos venimos refiriendo define las Direcciones Regionales como los "organismos desconcentrados del Instituto Nacional de Defensa Civil, al que representan en el ámbito regional, y están encargadas de asesorar, orientar, coordinar, supervisar y controlar el planeamiento y la ejecución de la Defensa Civil en su respectiva Región" (Propuesta de Reglamento, Art. 11). Estas Direcciones Regionales, que hacen presente al INDECI en las Regiones según la definición anterior, "serán jefaturadas por un Oficial Superior de las FFAA en actividad, del grado de Coronel o Capitán de Navío, a dedicación exclusiva, designado por el Ministro de Defensa a solicitud del jefe del INDECI" (Ibíd.).

El peso del INDECI a nivel central del Sistema será reproducido con las Direcciones Regionales. La prestancia y funciones de los Comités Regionales parecen, si no desvanecerse, reducirse o, en su defecto, sumergirse en un conflicto de paralelismo o subordinación poco definidos entre la organización del INDECI, de tipo militar, y la organización política, de orden civil, de los Comités territoriales. Y si esto no es necesariamente claro o, por lo menos, es ambiguo en el Decreto Legislativo -en el que hay muy pocas líneas dedicadas a las Direcciones y los Comités- cobra forma en esta Propuesta de Reglamento que analizamos. Después de que los Comités Regionales, presididos por el Presidente Regional, fueron convertidos en 1987 y 1988 en los encargados de la gestión de los desastres en el plano regional, el reingreso del antiguo

---

<sup>77</sup> Cuando existe la posibilidad de una buena relación entre un Gobierno Local, afectado por desastres, y el INDECI éste propone un funcionario salido de sus propias canteras (servidores del INDECI, que hayan sido parte de las Brigadas, Licenciados de las FFAA, etc.) para asumir el cargo de jefe o funcionario de estas oficinas y, por tal función, cumplir también la de Secretario Técnico del Comité local respectivo. Ha ocurrido así en varias localidades en que el INDECI ha querido concentrar acciones (por ejemplo, en la cuenca media del río Rímac, distrito de Chaclacayo, Lima; o en el Municipio de Tarapoto, región San Martín). Esta intervención del INDECI, sin embargo, no es siempre bien recibida. Los Gobiernos Locales normalmente no tienen recursos para cubrir esos cargos y si el INDECI propone o demanda su implementación con los recursos propios del Gobierno Local, éste más bien solicitará recursos adicionales para ello y, además, decidir quién ocupa el cargo (así ha ocurrido por ejemplo en el distrito de Huarochirí, en la cuenca alta del Rímac) en donde las relaciones entre el INDECI y el Gobierno Local no eran buenas. Chaclacayo es un distrito que, aunque con poblaciones marginales, tiene zonas residenciales de clase media y alta que le dan recursos. Huarochirí es un distrito pobre.

modelo o la aparición "casi sin querer" de estas Direcciones Regionales, sin cambiar los Comités Regionales, es una "transacción" o convivencia de dos modelos difícil de llevar, una suerte de incongruencia que conspira contra la claridad en las responsabilidades.

Las Direcciones Regionales tienen funciones tales como: a) *promover y coordinar* los estudios y evaluación permanente de los riesgos que conduzcan a desastres naturales; b) *supervisar* las acciones preventivas para mitigar desastres; c) *capacitar a las autoridades* de la región en materia de Defensa Civil; ch) *coordinar la ejecución* de los programas educativos de Defensa Civil; d) *coordinar y evaluar* la ejecución de los simulacros de Defensa Civil; e) *centralizar* y mantener actualizados los inventarios del potencial humano y de los recursos materiales, realizando el planeamiento de su movilización cuando el caso lo amerite; f) *orientar y supervisar* las actividades necesarias encaminadas a mantener la tranquilidad de la población; g) recomendar y/o ejecutar campañas de difusión de Defensa Civil; h) *orientar la organización y funcionamiento* de los Comités Regionales, Subregionales, Provinciales y Distritales, así como de los Centros de Operaciones de Emergencia respectivos; i) *supervisar y conducir* inspecciones técnicas, aplicando sanciones y multas de acuerdo a ley; j) *coordinar, orientar y asesorar* la organización y empleo de Brigadas de Defensa Civil; k) *supervisar y centralizar* la evaluación de daños; l) *coordinar y controlar* el apoyo a la población afectada; ll) *mantener comunicación permanente con los integrantes del SINADECI en su Región*; m) *convocar* la participación de los colegios profesionales; n) *emitir opinión sobre las solicitudes de Declaraciones de Emergencia* en su Región; y, ñ) *conducir la capacitación y actualización doctrinaria de los Inspectores de Defensa Civil*.

Los Comités Regionales están presididos por el Presidente del Consejo Regional (o Presidente Regional), e integrados por:

1. El Prefecto Regional.
2. El Comandante de Armas de la Región.
3. El Jefe Regional de la Policía Nacional.
4. Los Alcaldes Provinciales de la Región.
5. Los Secretarios (especie de Ministros) Regionales<sup>78</sup>.
6. Los representantes de las organizaciones de promoción y/o bienestar social, seguridad u otras vinculadas directa o indirectamente con la Defensa Civil, que determine el Presidente del Consejo Regional.
7. El Jefe de la Oficina de Defensa Civil del Gobierno Regional, quien actuará como Secretario Técnico<sup>79</sup>.

Sus funciones son: a) *disponer* la identificación y evaluación permanente de los riesgos y las acciones preventivas pertinentes para mitigar desastres; b) *convocar* a las

<sup>78</sup> Los Gobiernos y Asambleas Regionales se encuentran, desde el "autopolpe" del 5 de abril de 1992, reemplazados por unos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) nombrados por el Gobierno Central. Los antiguos Secretarios Regionales son actualmente llamados Directores Regionales y corresponden, como siempre, a cada uno de los sectores o ministerios del Estado.

<sup>79</sup> El Secretario (ahora Director) Regional de Defensa Nacional, por función, es Jefe de la Oficina Regional de Defensa Civil y, como tal, se convierte en el Secretario Técnico del Comité Regional.

autoridades para capacitarse en Defensa Civil; c) *disponer* la conducción y ejecución de los programas educativos en Defensa Civil; ch) *disponer* la ejecución de simulacros en los centros educativos, locales públicos y privados; d) *disponer* la elaboración y actualización de los inventarios del potencial humano y de los recursos materiales para la atención de emergencias y la movilización oportuna de los mismos; e) *conducir* campañas de difusión de Defensa Civil encaminadas a obtener la tranquilidad de la población; f) *organizar*, en el Comité Regional, el Centro de Operaciones de Emergencia; g) *disponer* la ejecución de inspecciones técnicas de servicio; h) *determinar* la organización y empleo de las Brigadas de Defensa Civil; i) *disponer* la evaluación de daños a través del Centro de Operaciones de Emergencia respectivo y la atención necesaria de la población afectada; j) *preparar* las acciones de rehabilitación; k) *mantener comunicación permanente con los integrantes* del SINADECI en su región; l) *convocar* la participación de los colegios profesionales en la Defensa Civil; ll) *estudiar y gestionar la Declaración de Emergencia* por desastres en la Región; m) *aprobar el Plan Regional de Defensa Civil y verificar su cumplimiento* (Propuesta de Reglamento, Art. 16).

Tal parece que la Dirección Regional promueve, orienta, coordina, conduce, supervisa, controla y centraliza (por ejemplo, la información), mientras a los Comités les toca disponer la ejecución de acciones que esta Dirección debería, cuando no ejecutar, por lo menos coordinar. Puede pensarse entonces que las Oficinas Regionales, dependientes de los Comités, son las llamadas a ejecutar las acciones dispuestas por el Comité. Pero salvo algunas de estas acciones, como los simulacros, el acopio de la información para los inventarios de recursos y la organización del Centro de Operaciones o su activación, las labores de las oficinas también son de coordinación.

Se podría suponer que la acción misma debe ser llevada a cabo por los sectores y, en ese sentido, el Comité dispone su participación y la Oficina coordina. De este modo entenderíamos que la Propuesta de Reglamento "devuelva" a los Comités Regionales lo que el Decreto les quitó, su carácter de "órganos integradores de la función ejecutiva" del Sistema, puesto que ponen en funcionamiento la multisectorialidad, y resultaría también congruente que las oficinas sectoriales, institucionales y de las empresas del Estado tengan características mucho más ejecutivas que las regionales. Pero la lectura de las funciones de las oficinas sectoriales, institucionales y de las empresas del Estado tampoco da para pensar esto. La pregunta es quién debe hacer lo que el Comité dispone y las oficinas coordinan. La función ejecutiva del Sistema es lo menos claro que hay en la norma de 1991 y su Propuesta de Reglamento, salvo para el caso del propio INDECI que, en el artículo 6 del Decreto Legislativo 735 y el artículo 9 de la Propuesta de Reglamento, en sus respectivos incisos "c", dice que es función del INDECI "dirigir y conducir las actividades de Defensa Civil, en las fases de prevención, emergencia y rehabilitación", así como en los siguientes incisos dice que ella es "dirigir y conducir las actividades necesarias encaminadas a obtener la tranquilidad de la población".

Siendo, como parecen ser estas dos normas, expresión de la elaboración que hace el INDECI de su experiencia de los últimos años, todo indica que con las Direcciones Regionales (con funciones teóricas de incentivar, orientar y coordinar la marcha del Sistema a nivel regional) lo que en realidad se produce es el intento de trasladar (desconcentrar) el INDECI operativo a las regiones. Da la impresión de que es el

INDECI el que crece, no el Sistema. En el Sistema no parece haberse superado la confusión entre "el Sistema" y su organismo gubernamental central y operativo, posiblemente porque el paradigma de la emergencia actúa aún en la mente del legislador.

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

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

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

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

Actualmente, incluso tratándose de un período en donde los gobiernos y asambleas regionales han sido sustituidos por Consejos Transitorios de Administración Regional, nombrados por el Poder Ejecutivo, mientras no se define el futuro de la regionalización del país según la nueva Constitución de 1993, y no obstante la participación y peso de las FFAA en la vida política del país, existen conflictos y celos entre las dos estructuras (la de los Comités territoriales y los organismos desconcentrados del INDECI), fácilmente visibles tanto en el centro como en la periferia del país<sup>80</sup>.

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

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

---

<sup>80</sup> En Lima, por ejemplo, durante el período de la investigación había desencuentros importantes entre el Municipio y su Oficina de Defensa Civil y la acción del INDECI, por ejemplo en la intervención en las zonas tugurizadas del centro, en una ciudad particularmente vulnerable a la amenaza sísmica. En otras regiones también pueden verse esos desencuentros, lo que indica que las relaciones no están bien definidas.

La funciones ejecutivas del Sistema, entonces, no llegan a descansar sobre estas oficinas ni sobre los recursos que la pretensión de instalarlas busca, es decir, los de los organismos sectoriales, instituciones y gobiernos locales. El diagnóstico parece haber sido que el problema del Sistema radicaba en gran parte en que no había contado con los recursos institucionales suficientes como para abordar un campo tan extenso como el de la prevención de los desastres, que involucra amplios aspectos de las actividades y campos del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Al obligar a los gobiernos y comités a tener sus oficinas de Defensa Civil se les quiere dar una capacidad ejecutiva y operativa que en la práctica no tienen, puesto que a estos comités se les entiende como entidades aparte de las funciones ordinarias del gobierno y de las entidades allí representadas. En el caso de las oficinas de los gobiernos regionales, aunque funcionen limitadamente, se han instalado desde el momento en que la función de Defensa Civil de estos gobiernos ha sido puesta bajo la jurisdicción del sector Defensa. El Secretario de Defensa Nacional del Gobierno Regional es Jefe de esta Oficina y, como tal, es Secretario Técnico del Comité Regional. Una vez más, el Sistema ha utilizado su adscripción a las FFAA para obtener ciertos logros. Sin embargo, eso no puede extenderse a los gobiernos provinciales y distritales, a los sectores, las instituciones y la empresas públicas, salvo con una intervención militar en el gobierno del país que, aunque hoy parcialmente existe, no debe ser prioritaria ni prolongarse indefinidamente, y, por tanto, no puede constituirse en modelo para el futuro.

El Sistema sigue basándose en medidas de excepción antes que ordinarias, que lo conecten con la vida de las instituciones públicas y privadas, de la sociedad política y de la sociedad civil. De allí que sólo como excepción obtenga los recursos institucionales que difícilmente cubrirán todos los aspectos necesarios por demasiado tiempo. La Defensa Civil se sigue concibiendo a sí misma como una actividad aparte de las funciones de conjunto del Estado. A pesar de los términos usados en la ley y en especial en esta Propuesta de Reglamento, en la que se habla de la "*función* de Defensa Civil"<sup>81</sup>, se sigue concibiendo como una *actividad* y no como una *función*. De allí que se pregunte qué *actividades* de Defensa Civil pueden cumplir los organismos que no son Defensa Civil, en lugar de qué les toca de Defensa Civil a las funciones que los otros organismos realizan en su propio campo, desde quién planifica y controla el desarrollo rural y urbano de los sectores económicos y productivos, hasta quién estudia la situación del medio ambiente y hace seguimiento de los fenómenos naturales, además de quiénes tienen los recursos para responder a una situación de emergencia. Es que, a pesar de los avances relativos existentes en cuanto a las actividades de prevención y mitigación que la Propuesta de Reglamento pretende de las Oficinas (Art. 24), ésta sigue concibiendo el campo de los desastres como ajeno a la vida ordinaria de la sociedad y de las funciones de sus organismos y estructuras, como situaciones extraordinarias, sucesos frente a los cuales sólo se puede estar preparados.

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

---

<sup>81</sup> "Conforme a la Ley, es obligatorio que en cada Organismo del Sector Público se ejerza la *función* de Defensa Civil ..." (D. Leg. 442, Art. 13; Propuesta de Reglamento, Art.21).

Finalmente, diremos que el modelo según el cual las oficinas sectoriales, institucionales y de las empresas del Estado se convierten en los organismos realmente ejecutores del Sistema tampoco está suficientemente definido. Sus funciones están principalmente referidas a sus sectores, en este sentido, los especialmente sensibles por sus áreas de actividad a la prevención de los desastres, como por ejemplo Transportes y Comunicaciones, Agricultura, que son los que afrontan más directamente los desastres más recurrentes (huaycos y aluviones, inundaciones y sequías), lo harán de acuerdo a su propia actividad y función y no dentro del Sistema.

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

En el país existen los llamados Proyectos Especiales, normalmente grandes proyectos de irrigación y de generación de energía o, en general, inversiones considerables del Estado, en base a empréstitos internacionales, en infraestructura productiva y manejo de recursos naturales. Hasta hace poco se constituían en autoridades autónomas con decisión sobre sus propias actividades y áreas, las cuales se hallan entre las actividades económicas más importantes de las regiones en que se implementan. Tienen, pues, un papel normativo sobre el desarrollo regional, y, en más de un sentido, con frecuencia estos proyectos se convierten en importantes actores políticos en las regiones, especialmente debido a los recursos económicos, técnicos, normativos e institucionales con los que cuentan. Normalmente, lo mejor de la empleocracia regional trabaja en ellos.

En todo lo que se refiere a infraestructura de riego, limpieza de cauces, defensa de los ríos y control del agua, y movimiento de tierra en general, son los grandes actores de la prevención inmediatamente anterior a los desastres o de la rehabilitación. Pero los grandes proyectos de infraestructura y de producción, como proyectos de desarrollo, pueden ser generadores de nuevos peligros y nuevas vulnerabilidades. No encontramos en la Defensa Civil los organismos y concepciones capaces de considerar esta problemática<sup>82</sup>. Estos Proyectos Especiales están a cargo del Instituto Nacional de

---

<sup>82</sup> Actualmente, el Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la Organización de Estados Americanos (OEA) viene desarrollando un programa de entrenamiento y aplicación

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

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

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

Los otros actores políticos, tales como los gobiernos locales y las organizaciones sociales de base, sí pueden convertirse en los fiscales de una función pública como la de la prevención. Cómo conectar todo esto, cómo incorporar a los actores de la prevención, es una pregunta aún no resuelta. Pero es posible que la respuesta esté más en el campo de la discusión y actores políticos, que en nuevos modelos formales.

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

---

que conduce a estos Proyectos a considerar los peligros naturales y preverlos en su contexto. Pero en este programa no hay una relación mayor con la Defensa Civil.



Desde el Reglamento de 1972 (que reglamenta el Decreto Ley que crea el Sistema) hubo, a nivel central del Sistema, Comités o Consejos para obtener el asesoramiento especializado o la participación coordinada de los sectores e instituciones que tenían que ver con el tema. En la entonces Secretaría Ejecutiva Nacional, inmediatamente después de la Alta Dirección, estaba considerado un Comité Multisectorial con delegados permanentes de ocho sectores, encargado de coordinar las acciones multisectoriales del Sistema y servir de enlace entre la Secretaría Ejecutiva Nacional y los sectores. Formalmente tenía mucha importancia, era llamado "organismo técnico de coordinación" y tenía al mismo tiempo funciones de asesoramiento y de coordinación efectiva.

Asimismo, vinculado a la Oficina de Cooperación Técnica y Financiera, había un Comité de Entidades de Cooperación Técnica y Financiera en donde estaban desde el Cuerpo General de Bomberos y la Cruz Roja Peruana (instituciones de tipo operativo) hasta las "entidades especializadas de Organismos Internacionales" (propriadamente de cooperación) en un listado que parece referirse a todas las que no son el Estado. Su función era "coordinar y canalizar su ayuda". En el Reglamento de 1988 (el que reglamenta el D. L. 442 de 1987), estos Comités son adscritos a la Jefatura del INDECI que reemplaza al Comité Nacional y Secretaría, distinguiéndose el Consejo Consultivo Central, el Científico-Tecnológico, el de Relaciones Internacionales y el Consejo Consultivo Interregional.

Todos ellos de carácter asesor, se constituyen a iniciativa del INDECI, el cual regula su funcionamiento y cuyo Jeje lo preside, por otro lado, actúan como Secretarios Técnicos funcionarios del mismo y no tienen autonomía de instalación o funcionamiento. El D. L. 735 de 1991 no se refiere a ellos, pero la Propuesta de Reglamento abunda en sus funciones y, si bien les mantiene su carácter asesor (Art. 36), aumenta el número de tópicos sobre los cuales podrían pronunciarse y en varios casos les otorga la función de impulsar, coordinar e incluso aplicar políticas. "Corresponde -por ejemplo- al Consejo Consultivo Central la coordinación intersectorial y multisectorial, la formulación y *aplicación* de políticas de alcance nacional..." (Art. 28) y debe "*coordinar las acciones* de Defensa Civil que realizan los Sectores, Instituciones y Empresas del Estado integrantes del Comité Central" (Art. 29, inc. a).

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

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

La inexistencia de este tipo de instancia es importante. El INDECI normalmente cambia de jefe cada dos años; han sido raras las excepciones, aunque hay que decir que, en los hechos, éstas fueron beneficiosas para el Sistema. Las ocasiones en que un jefe ha permanecido más de dos años ha hecho posible que la experiencia fuera elaborada, las relaciones con la sociedad civil fluyeran mejor, y que la institución viviera más estabilidad y fuera más permeable. De hecho, varias de las modificaciones legales se han producido en esos casos y en parte por ello puede decirse que representaban una elaboración de la experiencia, pero se trata de excepciones. Al ser los jefes Oficiales Superiores o Generales en actividad de las FFAA y normalmente ascender al terminar ese período, cambian de destino en su carrera militar. Con frecuencia, aunque no siempre, el cargo de Sub-jefe permanece después del cambio de jefe, pero esto no es suficiente para mantener la continuidad. Los Directores Nacionales por área del INDECI (Operaciones, Logística, Prevención, etc.) son oficiales de las FFAA de menor rango, pero también cambian en períodos similares.

La estructura no puede mantener continuidad, sino como aparato para atender emergencias y algunas obras de prevención y rehabilitación. Todo aquel que tenga necesidad de entablar relaciones regulares con el INDECI se encuentra con ese problema. El cargo requiere de por lo menos seis meses o un año para adquirir los conocimientos necesarios para familiarizarse con el campo, conocer los problemas y a los actores comprometidos y comenzar a actuar en determinado sentido. Y después de este año ya sólo queda uno para realizar los proyectos o aplicar las pautas definidas. En una estructura tan jerárquica, en donde los dos o tres niveles más altos están ocupados casi exclusivamente por militares de carrera, la continuidad no puede sostenerse sobre la base de los funcionarios civiles subalternos. Los cambios bianuales desestabilizan la institución. Es verdad que ese es uno de los vicios más difíciles de subsanar en los países subdesarrollados, pero en el caso de los organismos políticos y civiles existen partidos que sirven para mantener la continuidad, aun a pesar de un cambio de política. En el INDECI y el Sistema la adscripción militar agrava la situación y debiera ser prevista. Es ese contexto, la inexistencia de instancias directivas de responsabilidad colectiva conspira más aun sobre un campo que, incluso legalmente, es función de relación.

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

Tanto en el Reglamento de 1988 (DS 005-88-SGMD) para el D. L. 442 como en esta Propuesta de Reglamento que circula en el Sistema, hay un título dedicado a este tema. Allí se señala la obligatoriedad de la representación de los organismos considerados en los Comités y Consejos y se compromete la autoridad y los recursos de cada uno de ellos (todo lo cual ha sido visto al tratar el D. L. 442). La lectura de este título nos pone frente a la necesidad de volver sobre el tema relativo al énfasis en la atención de la emergencia y los preparativos por parte de las disposiciones y organización del Sistema. Ello está presente en todo el articulado de las normas hasta ahora vistas, pero en este título salta a la vista con mayor fuerza. Buena parte de las disposiciones se refieren a la posibilidad del INDECI y de los organismos del Sistema de hacer uso, en caso de emergencias, de los recursos de las instituciones. Hay también un abundante articulado acerca de la posibilidad de declarar la movilización militar en zonas y regiones, y sobre la participación de las FFAA en casos de emergencias.

Tal énfasis explica la mayoría de las dificultades de organización y distribución jerárquica del Sistema, que no hacen posible que ingrese al campo de la prevención e incorpore a sus actores. Hay artículos que pueden salirse de esta línea, como, por ejemplo, el referido a la obligación de los organismos e instituciones que presten servicios públicos de informar al INDECI sobre riesgos existentes en sus áreas de intervención; esto podría interpretarse como la necesidad del INDECI de tener conocimiento de ellos y de las áreas donde existen, tanto para efecto de los preparativos como para prevención, pero si se trata de una u otra cosa no se decidirá en el texto del artículo, sino en el conjunto de la estructura, la disposición de sus partes, el funcionamiento. También puede destacarse que desde el Reglamento de 1988 aparecen con mayor fuerza tanto aspectos de rehabilitación como obligaciones de los organismos referidos a la prevención. Por ejemplo, aunque aún la referencia se hace en función de la posibilidad de ocurrencia y recurrencia de fenómenos naturales, en el Reglamento de 1988 había un artículo que decía que "el INDECI coordinará con el Instituto Nacional de Planificación el establecimiento de previsiones y medidas de Defensa Civil, a fin de que se consideren en los Planes Nacionales de Desarrollo" (D.S. 005-88-SGMD, Art. 37).

El Instituto Nacional de Planificación, hoy desaparecido, es reemplazado en la Propuesta de Reglamento para este efecto por el Ministerio de Economía (Art. 53). Pero no puede dejar de notarse que este es uno de los pocos, si no el único artículo, en todas las normas analizadas de los años recientes, en que aparece el concepto de "Desarrollo" y la Defensa Civil ligado al mismo.

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

haber sido hacer uso de la escuela para difundir mensajes de prevención y preparación para desastres.

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

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

## **SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

1. Los organismos creados para proteger a la población civil en emergencias bélicas (sobre todo de ataques aéreos, entre 1933 y 1946) terminan haciéndose cargo de las emergencias por desastres, porque estos son entendidos únicamente como emergencias y, en ese sentido, la situación es aparentemente la misma.
2. La Defensa Civil es la extensión, más consciente y manifiesta, de las organizaciones para proteger a las poblaciones civiles en situaciones de guerra externa, al campo de los desastres. Esta extensión de uno a otro tipo de situación se da progresivamente, es decir, hay pasos intermedios entre las organizaciones de 1933 (pura y exclusivamente para ataques en guerra exterior) a las más fácilmente *aplicables* a casos de emergencias por desastres, como por ejemplo, la Defensa Pasiva de 1942.
3. Estas organizaciones y normas para proteger a la población civil en tiempos de guerra, incluso las aplicables a situaciones de otro tipo, no son tocadas, no evolucionan según la ocurrencia de desastres, sino según los conflictos fronterizos del país. Ni siquiera reciben el influjo de las situaciones de conflictos civiles internos. Será recién en los años 90 cuando se establecerá, y muy tenuemente, este tipo de relación que, finalmente, no parece llegar a cristalizarse.
4. Paralelamente a esta evolución, sin embargo, pueden encontrarse en la historia de la respuesta y la gestión de los desastres en el país iniciativas desde otros campos institucionales y de visión. El desarrollo de las sociedades e instituciones científicas, las normas técnicas de construcción luego del terremoto de Lima, en 1940, y de otros, la creación de la Comisión Nacional de Lagunas luego del aluvión de Ranrahirca, en 1941,

o la gestión de las emergencias y la rehabilitación por parte de Comisiones Especiales en desastres no súbitos como la sequía de 1958 y 1959, en el centro y sur del Perú, muestran otro tipo de intervención y de actores en el campo de los desastres que, sin embargo, no llegan a comunicarse con los anteriores.

5. En esa misma línea, especialmente en las décadas del 50 y del 60, el Estado realiza constantes intervenciones en el campo de los procesos de urbanización con políticas definidas de urbanización y vivienda que indican su real capacidad de acentuar o reducir los procesos de vulnerabilidad a desastres en ese campo. Particularmente en la década del 60, hay acciones de parte de organismos del Estado, como la Junta Nacional de Vivienda y el Instituto Nacional de Planificación que, interviniendo en el campo del saneamiento urbano, desarrollan acciones de prevención de desastres. Sin embargo, estas acciones y organismos, dado que las instituciones para la gestión de los desastres se dedican exclusivamente a atender las emergencias y estas otras no las toman suficientemente en consideración, no se comunican ni reciben un flujo significativo mutuo. Ambos campos se mantienen paralelos y sin conexión. Esa será una de las razones por las que el campo institucional de los desastres no tome contacto con el del desarrollo.

6. Los desastres, sin embargo, se van abriendo un campo con nombre propio. Pero justamente cuando esto llega a ocurrir se hace patente la incomunicación señalada y la extensión que se produce desde el campo de las emergencias bélicas al de los desastres. No obstante la existencia de experiencias distintas de gestión de desastres, como las señaladas en los párrafos anteriores, cuando nace el primer organismo dedicado explícitamente a la "defensa contra siniestros públicos" (1961), considerando específicamente "terremotos, inundaciones, sequías y otros siniestros", estará dirigido únicamente a la atención y control de las emergencias y, no obstante ser multisectorial y multiinstitucional, estará presidido por un General del Ejército nombrado a propuesta del Ministerio de Guerra. La historia muestra que, en el Perú, el paradigma de la emergencia en la gestión de los desastres y el actor militar se encuentran especialmente ligados.

7. Hay un sólo caso en el que el organismo gubernamental y nacional especialmente dedicado a la gestión de los desastres nace y se concibe desde otro paradigma, el de la "rehabilitación económica", la que se define no sólo en base a los daños producidos sino también a la realidad económica y social previa, de las regiones afectadas; éste fue el llamado Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER). Surge en el seno del Congreso de la República, se constituye sobre la base de un Pliego Presupuestal, reduce significativamente la presencia de los ministerios de las FFAA y su presidencia recae en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Finalmente, este organismo supondrá la desaparición del anterior. Sin embargo, a pesar de que el Pliego consideraba fondos tanto para la atención como para la rehabilitación en plazos más largos, este organismo será insuficiente para atender situaciones de emergencia por catástrofes como la del terremoto de 1970. Parte del campo habría quedado fuera.

8. El modelo con que nace en 1972 el Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú es fiel a la experiencia de respuesta inmediata del Gobierno Militar de ese entonces al desastre de 1970. Por el desarrollo del carácter multisectorial, aunque casi

exclusivamente gubernamental, que la ley quiere darle, así como por sus funciones técnicas y normativas, puede entenderse como el mayor esfuerzo de integración que se ha producido en el país en relación al conjunto de componentes involucrados en el campo de los desastres. Surgido en un gobierno militar que controlaba el conjunto del Estado, es decir, a buena parte de los actores de la rehabilitación económica y social y de los potenciales actores de la prevención, así como también las FFAA, tradicionalmente encargadas del control de las emergencias, la estructura jerarquizada y fundamentalmente gubernamental del Sistema que nació no parecía suponer dejar de lado a esos actores de la rehabilitación y a los de la prevención al encargársele a las FFAA la dirección del Sistema. Asimismo, puesto que se trataba de un momento en que, por el tipo de cambios revolucionarios que se estaban produciendo en el país, las fronteras entre la sociedad política y la sociedad civil parecían haberse diluido, parece no haberse tenido conciencia que se dejaba fuera a esta última. El encargo del Sistema a las FFAA, sin embargo, supuso de hecho una opción por la atención de las emergencias, como aquella de la que surgía. El análisis del Comité Nacional de Emergencia (CNE) que el Gobierno de las FFAA creó para atender el desastre así como de la Propuesta que surgió de ese organismo al terminar la emergencia de crear una Dirección Nacional de Defensa Civil, muestran claramente que el modelo del Sistema fue el del organismo que el gobierno militar consideraba que hubiera sido necesario que existiera para responder adecuadamente a esa emergencia.

9. Al terminarse el período político en que nació el Sistema, distinguirse y separarse las FFAA del gobierno y del Estado y volver estos a manos de los civiles; al comenzar a revertirse el proceso de estatización de la sociedad peruana y, por tanto, tomar nuevamente consistencia la sociedad civil frente a la sociedad política, los caracteres jerárquico, gubernamental y de orientación a las grandes emergencias, se quedaron sin el sustento o contexto que les permitía servir a la conexión, dentro del Sistema, entre los sectores, niveles y dimensiones considerados por el mismo. Una coyuntura hecha estructura sobrevivía a las características del período en que fue creado. La adscripción militar y la jerarquía se volvieron contra el carácter multisectorial, a pesar de ser éste casi exclusivamente gubernamental, y la apuesta por este último había olvidado a la sociedad civil. Las emergencias se sucedían y por función y por vocación el organismo creado debía responder a ellas, pero se encontraba sin los medios suficientes para ese fin.

10. Los cambios producidos en el Sistema al final de los años 80 y comienzos de los 90, responden fundamentalmente a eso: la necesidad de éste de redefinir sus relaciones al interior del Estado y la sociedad, los recursos institucionales y políticos que le corresponden y su campo de acción, de acuerdo a la nueva situación del país y a las nuevas propuestas existentes en la región y en el mundo respecto al campo de los desastres. En cuanto a su carácter exclusivamente gubernamental, el cambio más importante se da al crearse los Comités Regionales según las regiones políticas en que se comenzó a organizar el país desde 1985 y al incorporar a los alcaldes como Presidentes de los Comités Locales. En cuanto al carácter multisectorial, a través de la disposición para crear Oficinas de Defensa Civil en todas o las principales instancias e instituciones del país, el Sistema quiere que la función de Defensa Civil se cumpla en los distintos niveles territoriales de todos los sectores, en los gobiernos locales y en el conjunto de las instituciones del país. Ambas son modificaciones introducidas en 1987 y

1988 al reorganizarse la estructura de la Defensa Nacional en el país, a la cual siempre ha estado, de una manera u otra, adscrito el Sistema. Sin embargo, en los dos aspectos señalados, el resultado y éxito ha sido hasta el momento reducido.

11. Actualmente, y dado el influjo de nuevas nociones y propuestas a nivel regional y mundial, el éxito de los Sistemas se evalúa no sólo por la eficiencia y eficacia en la atención a las emergencias, sino por lo que logran hacer en el campo de la prevención. El Sistema ha obtenido también en esta área pocos resultados. Las razones estriban en su dificultad para encontrarse con aquellos actores del campo que no son las FFAA, incluso los sectores y distintos organismos del Estado, pero también las instituciones científicas, los gobiernos locales y en general la sociedad civil. Todo indica que las dificultades en el campo de la prevención y de la rehabilitación obedecen a los mismos factores que inciden en sus dificultades para la atención adecuada y completa a las emergencias.

12. Al mismo tiempo que las modificaciones ya señaladas, el Sistema no ha hecho variaciones substanciales en algunos de los caracteres distintivos con los que nace: su centralismo, jerarquismo, adscripción a las FFAA y sector Defensa Nacional, y -aunque con algunas variaciones recientes- conserva su orientación central hacia las emergencias. La inclusión de otros niveles no gubernamentales del Estado, como los alcaldes y gobiernos locales, la creación y entrega de los comités regionales a los gobiernos regionales y regiones políticas, así como la disposición acerca de las oficinas de Defensa Civil a todo nivel, se han hecho manteniendo la dirección centralizada en manos del INDECI y éste a cargo de las FFAA. En realidad, al poco tiempo de las primeras modificaciones se han producido otras en sentido contrario: luego de entregarse en 1987 a los comités regionales a los gobiernos regionales, y de incorporar a los alcaldes, en 1991 se fortalecen nuevamente las funciones centrales del INDECI, se le extiende a las regiones a través de Direcciones Regionales (volviéndose al modelo de 1972) y se acentúa el orden jerárquico y centralista del Sistema y su adscripción al sector de la Defensa Nacional.

Los argumentos de más peso para ello parecen ser la necesidad de promover la implementación real del Sistema y el tipo de organización y recursos que la Defensa Civil requiere para responder de forma inmediata a posibles grandes emergencias o emergencias de menor extensión, pero en puntos neurálgicos del país. En cuanto al primer argumento, las modificaciones de 1987 que le daban la gestión de los desastres a nivel regional a los gobiernos regionales, no tuvieron su oportunidad. La ley se cambió antes de que se pudieran producir resultados. En cuanto a los recursos para las grandes emergencias y desastres, queda la duda de si la ayuda así organizada será adecuada sin la participación de los actores que el Sistema, por concentrarse justamente en esa misma preocupación, no logra encontrar e incorporar; y para los desastres de menor dimensión, pero en puntos neurálgicos, los casos conocidos no muestran una situación substancialmente diferente.

13. La preocupación por la emergencia se encuentra más bien con una desconfianza de los autores de las normas frente a los actores políticos, que se compensa con una confianza excesiva en los recursos centrales. Los actores de la prevención, tal como los definimos, son los mismos que los del desarrollo local, regional y nacional. Pero actores

fundamentales de la atención también son los mismos que los de la prevención y el desarrollo. El desarrollo de las capacidades, en cualquiera de esos campos, depende del desarrollo de los actores mismos. La función de atención, rehabilitación y prevención de desastres -o *la función de Defensa Civil*- es variable dependiente del desarrollo, particularmente del desarrollo institucional. Y especialmente este último se encuentra íntimamente ligado a las opciones de política del Estado. La reversión, en 1991, de la relativa regionalización del Sistema que se había producido en 1987, se adelanta y coincide con la reversión del proceso de regionalización política del país al suspenderse la Constitución de 1979 luego de los cambios del 5 de abril de 1992 y mantenerse así con la Constitución de 1993.

14. En verdad, el hecho de que los actores de la atención, de la rehabilitación y de la prevención, coincidan en una parte sustancial, no es una intuición totalmente ajena, desde un inicio, al Sistema de Defensa Civil en el Perú. Lo prueba su multisectorialidad y su, aunque mínima, alguna apertura a los estamentos más bajos del Estado (gobiernos locales) y de la sociedad civil (algunas instituciones) en los estamentos también más de base del Sistema (comités distritales) en la ley de 1972. Ocurre lo mismo, por otra parte, en muchos de los Sistemas concebidos para otros campos y responde en gran medida a una concepción de Sistema como *una forma particular de disposición y conexión de partes que tienen distintas funciones en otros campos, pero que en su adscripción a un Sistema cumplen un rol en función de un objetivo particular*. Eso hizo que el Sistema intentara integrar a todos en el mismo, pero entregándole la dirección al que se considera importante sobre todo en la emergencia, las FFAA. En ese sentido, resulta comprensible que la tradición manifiesta de la Defensa Civil se conserve aún en lo sustancial en el Sistema: la orientación a la emergencia, la visión de la misma como producida por agentes externos a los procesos, que requiere la intervención de otro agente externo para subsanar la situación, y la organización y práctica de su jerarquía según un modelo militar.

15. Al no haber cambiado hasta ahora esos caracteres y más bien responder los mismos a la antigua tradición de la Defensa Civil, la pregunta que surge es si esa Defensa Civil es capaz de englobar el conjunto de actores y dimensiones del campo de los desastres o si la noción y práctica de la Defensa Civil es suficiente o la única que es necesaria en el campo de la prevención y atención de desastres.

16. Uno de los puntos cruciales en la discusión se refiere a la diferenciación de las llamadas etapas o aspectos de los desastres: prevención, preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción; y la posibilidad, conveniencia o inconveniencia de diferenciar también los organismos encargados de ellas. Esto tendría que ver con la posibilidad de diferenciar actores en mayor o menor medida involucrados en cada etapa y aspecto. La experiencia gubernamental peruana de 1970 distinguió y separó los organismos encargados de atender la emergencia (Comité Nacional de Emergencia que funcionó sólo dos meses) y la rehabilitación y reconstrucción (Comité de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada). Sin embargo, la Propuesta que hizo el CNE al terminar sus funciones de crear una Dirección nacional de Defensa Civil considera que los mismos organismos para la emergencia deben adaptarse a las necesidades de la reconstrucción.



La ley de 1972 y las posteriores no esclarecieron suficientemente este aspecto, siendo ese tema uno de los menos elaborados luego de la experiencia de ese y de otros desastres. El esfuerzo que ahora hace el Sistema para incorporar la prevención a sus acciones sufre aún el peso de esa falta de elaboración. Una discusión sobre el tema podría ayudar para responder algunas de las preguntas planteadas aquí. Es decir, una discusión de las relaciones entre la atención a las emergencias y la prevención entendida como acción de desarrollo y la reconstrucción también entendida así.

17. Este estudio nos muestra que en las formas institucionales de gestión de los desastres en la historia del país intervienen de manera determinante distintos factores: las nociones con las que se interpreta el campo de los desastres y se conciben las organizaciones; las especificidades así como las tradiciones de los distintos actores sociales; los procesos políticos que moldean los períodos y al conjunto del Estado y de la sociedad, y las características que permanecen en estos últimos; la ocurrencia y características de los desastres y situaciones de riesgo como también la combinación de todos ellos en cada circunstancia.

Las preguntas que se derivan del presente estudio no pueden responderse a la luz de uno sólo de esos factores, sino en la consideración simultánea de todos ellos. El cambio en uno de ellos no garantiza necesariamente avances significativos en la evolución de las instituciones de gestión y en la reducción de los desastres. El reconocimiento de los procesos sociales e institucionales de hecho, en que los actores se encuentran envueltos, es esencial. La construcción de los Sistemas de Prevención y Atención de Desastres es fundamentalmente el establecimiento de relaciones sociales entre actores, entre roles y funciones dadas y potenciales, y entre éstas y la realidad que les es independiente y los trasciende.

No se trata necesariamente de optar por un modelo abstracto y luego tratar de aplicarlo. Es posible que de la relación real, del encuentro de quienes se hallan en capacidad de concebirlos y de ponerlos en práctica, surjan los Sistemas reales adecuados para cada período y cada país. Los modelos pueden ser adelantados por estrategias y programas compartidos y es posible que allí se encuentre también más fácilmente la integración de un campo que, por su dispersión y paralelismos, no ha podido ser suficientemente intervenido.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BASADRE, Jorge (1983). *Historia de la República del Perú*. Lima, Editorial Universitaria, Tomo X: 1882-1933 (séptima edición, corregida y aumentada).

CÁMARA DE DIPUTADOS (1952). *Compilación de la Legislación Peruana (Concordada)*. Lima, Tomo II: Leyes del No. 4945 al 8295.

COMISIÓN DE RECONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE LA ZONA AFECTADA (CRYRZA) (1971). *Informe por el sismo del 31 de mayo de 1970*. Lima.

COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR (1970 - 1971). *Desastre del 31 de mayo de 1970: Informe*. Lima, Tomos 1 al 6.

COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR (1970). "Estudio sobre la necesidad de creación de la Dirección Nacional de Defensa Civil". En: C.N.E.-E.M.C. *Ibidem*, agosto, Tomo 1, Anexo No. 7, pp. 1-11.

COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR (1970). "Organización de un Sistema de Auxilio Regional en caso de catástrofes generadoras de emergencias que sobrepasan la capacidad operativa del país afectado". En: C.N.E.-E.M.C. *Ibidem*, agosto, Tomo 1, Anexo No. 8, Sub-anexo II, pp. 1-7.

COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL - SECRETARÍA EJECUTIVA (1977). *Seguridad*. Lima, (mimeo).

"Compendio de Legislación de 1961" (1962) En: *Revista del Comercio del Perú*, Tomo XXIII.

CORTEZ, César y PAUTRAT, Rosa (1985). *Historia del Perú*, Lima, GRAFI S.A.

Diario *El Comercio*. Lima, 19, 20, 21, 23 y 24 de octubre de 1966; 3 de diciembre de 1966; 4 y 5 de octubre de 1974; 29 de mayo de 1975.

Diario *La Crónica*. Lima, 19, 21 y 25 de octubre de 1966; 4 y 6 de octubre de 1974.

Diario *La Prensa*. Lima, 18 y 19 de octubre de 1966; 4 y 5 de octubre de 1974; 28 de mayo de 1975.

Diario *La Tribuna*. Lima, 18 y 19 de octubre de 1966.

FRANCO, Eduardo (1985). "El desastre natural en Piura, Perú". En: Graciela Caputo, Jorge Enrique Hardoy e Hilda Herzer (comp.). *Desastres naturales y sociedad en América Latina*. Buenos Aires, GEL-CLACSO, pp. 179-202.

FRANCO, Eduardo (1995). "Huaraz 1970-Perú 1995: La encomiable aspiración al liderazgo". En: *Desastres & Sociedad*, Año 3, No. 4: 203-206.

GIESECKE, Alberto y SILGADO, Enrique (1981). *Terremotos en el Perú*. Lima, Ediciones Rikchay Perú, Serie Popular No. 1, julio.

GIESECKE, Alberto (1981). "La problemática sísmica". En: Alberto Giesecke y Enrique Silgado, *Ibidem*, pp. 69-118.

GÓMEZ, Enrique (1992). *Manual de Educación Patriótica*. Lima, Editora Atlántida.

HERMOZA, Manuel (1970). *La planificación urbana y desastres naturales en la ciudad de Chimbote*. Sismo del 31 de mayo de 1970.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL DEL PERÚ (INDECI) (s/f). *Impacto socio-económico de los desastres en el Perú*. Lima, (mecanografiado).

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (INP) (1967). *Plan de Desarrollo Económico y Social 1967-1970: Vivienda*. Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (INP) (1975). *Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978*. Lima.

INTERMEDIATE TECHNOLOGY DEVELOPMENT GROUP (ITDG) (1993). Seminario Taller "La Prevención de Desastres en los Proyectos de Desarrollo". Lima, 31 de marzo (mimeo).

KENNETH, Lee et al (1966) *El terremoto del Perú de 1966*. Lima, CISMID, FIC-UNI. "La catástrofe del 70" (1995). En: Defensa Civil, Revista del Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú, Año I, No. 1: 26.

MASKREY, Andrew y Gilbert Romero (1980) *Urbanización y Vulnerabilidad sísmica en Lima Metropolitana*. Lima, PREDES.

MINISTERIO DE DEFENSA, INSTITUTO DE DEFENSA CIVIL (s/f). Regiamente y *Decreto Ley del Sistema de Defensa Civil*, Lima, INDECI.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, DESPACHO MINISTERIAL, OFICINA DE DEFENSA NACIONAL (1988). Conceptos sobre Defensa Nacional. Lima.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, DESPACHO MINISTERIAL, OFICINA DE DEFENSA NACIONAL (1990). *Principios de la Doctrina de la Defensa Nacional*. Lima.

OFICINA SECTORIAL DE PLANIFICACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA (1970). *Plan Preliminar del sector Vivienda en la zona afectada por el sismo del 31 de mayo de 1970*.

*Incas, virreyes y presidentes del Perú*. Lima, Ediciones PEISA, 1975.

RIOFRIO, Gustavo (1978). Se busca terreno para próxima barriada. Espacios disponibles en Lima: 1940, 1978, 1990. Lima, DESCO.

RIOFRÍO, Gustavo y RODRÍGUEZ, Alfredo (1980). *De invasores a invadidos. 10 años de autodesarrollo en una barriada*. Lima, DESCO (Segunda edición).

SÁNCHEZ, Abelardo y CALDERÓN, Julio (1980). *El laberinto de la ciudad. Políticas urbanas del Estado: 1950-1979*. Lima, DESCO.

SILGADO, Enrique (1978). *Historia de los sismos más notables ocurridos en el Perú (1513 -1974)* • Lima, República del Perú, Sector Energía y Minas, Instituto de Geología y Minería, Serie C, Geodinámica e Ingeniería Geológica, Boletín No. 3 (enero).

SILGADO, Enrique (1981). "Historia de los terremotos en el Perú". En: Alberto Giesecke y Enrique Silgado, *Terremotos en el Perú*. Lima, Ibídem, pp. 7-68.

SISTEMA DE DEFENSA CIVIL DEL PERÚ (SIDECI) (1983). *Decreto Ley No. J9338; su Reglamento y Normas Conexas*. Lima, Edmundo Málaga Gonzáles (comp.).

UNIDAD TÉCNICA DE SUECIA (1971). *Plan General para la Reconstrucción de Catac, Distrito de Catac, Provincia de Recuay en el departamento de Ancash*, Estocolmo.