

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(1), 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.

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 EL 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*)(2). 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"(3). 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*(4), 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"(5).

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*.

Debe señalarse también que la ley se da en un momento de inestabilidad política en el Perú, especialmente recordada en la historia del país(6). 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". 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)(7). 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 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(8) (COMITE NACIONAL DE DEFENSA CIVIL - SECRETARIA EJECUTIVA, 1977: 12), como efecto del deslave de la cordillera y del des-

embalse 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(9). 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 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(10) que da origen a la "Defensa Pasiva Nacional", la cual prescribe y anuncia un Reglamento Orgánico(11), 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 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(12).

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 definidamente 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(13).

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 costeras (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(14). 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(15). 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.

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 rela-

ción 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(16) 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*)(17), 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 m², en edificios de cuatro pisos, 2,300 a 4000 habitantes por Ha, saturados y con pocos espacios libres)(18), 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 peli-

gros 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(19), 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 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 modifi-

caciones 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”(20). 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). 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 confor-

midad 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(21), 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 mantendrán los organismos del Sistema de Defensa Civil actual, surgido en un régimen militar pero en la misma matriz que el de Siniestros Públicos(22).

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, 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)(23). El INP será el organismo técnico del Sistema Nacional de Planificación de Desarrollo

Económico y Social del Perú(24). 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(25), 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 de legitimación de las mismas, puesto que se crean algunos distritos exclusivamente compuestos por este tipo de poblamiento (Sánchez León y Calderón, 1980: 79)(26). 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"(27). 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)(28).

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 (PLANDEMET)(29) 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 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 *Plan 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(30)- 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 belaundista de la década 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(31); 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(32).

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(33) 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(34). 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.

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, si 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(35).

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 Presupuesta 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.

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(36); 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 impor-

tante de destacar- se encomendaba a la Junta Departamental de Obras Públicas del Fondo Nacional de Desarrollo Económico, u otra entidad o dependencia estatal(37); solicitar y, en su caso, ordenar la colaboración de cualquier persona natural o jurídica para la prestación de servicios necesarios a la realización de la 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, como son las Juntas Departamentales de Obras Publicas(38). Sólo en casos excepcionales convocaría recursos privados(39). 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, epizootías 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(40). 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 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(41).

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 *fiscalista*(42) 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 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(43). 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(44), así como aquellas afectadas por la consistencia del suelo. Por