

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.

NOTAS

1. 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*.
2. 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.
3. COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR (1970) Tomo I, Anexo 7: 1.
4. 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.
5. COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL - SECRETARÍA EJECUTIVA (1977) *Seguridad*. Lima, Comité Nacional de Defensa Civil - Secretaría Ejecutiva (mimeo): pág 14.

6. 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)
7. 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.
8. Huaraz será una de las poblaciones más afectadas por la catástrofe de 1970.
9. 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).
10. 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.
11. 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".
12. 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)
13. 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).
14. 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).
15. 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).
16. Nos referimos a los años 1956-1962 del segundo gobierno democrático de Manuel Prado.
17. 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).
18. Por ejemplo, el Barrio *El Porvenir* de Lima.
19. 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).
20. 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).

21. 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 cornisa norte debido al sismo- volverá a ser arrasada en lo que, para efectos de este trabajo, es su segundo o posterior aluvión.
22. 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.
23. Este organismo, años más tarde, cumplirá un rol muy importante durante el gobierno militar revolucionario, de 1968 a 1975.
24. 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.
25. El Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), creado durante la Primera Fase (1968-1975) del Gobierno Revolucionario posterior, es otro ejemplo.
26. 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).
27. MANGIN, William y John TURNER (1968) "The barriada movement". En: *Progressive Architecture*, mayo : 155; citado en Riofrío, 1978: 30.
28. 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' (CORDOVA, 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 habría que sumar otros tipos de amenazas que van desde huaycos e inundaciones hasta los incendios.

29. 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 PLANDEMET.
30. 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.
31. *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.
32. 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.
33. Ley No. 14638 (CNE-EMC, 1970, Tomo 1: Anexo 1).
34. El Ministerio de Salud era también entonces de Asistencia Social, concepto que debe considerarse más ampliamente.

35. 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.
36. En ese entonces había tres Ministros de las FFAA o Defensa Nacional: Ministro de Guerra o Ejército, de Aeronáutica y de Marina.
37. 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 retorno 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 de 1992) del actual régimen y desde la última Constitución de 1993.
38. Estas tenían sus propias normas para contratar personal y obras.
39. 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.
40. La Ley dice textualmente: "Para los fines de esta ley, entiéndase que los términos Emergencia Regional y Auxilio Social tienen, respectivamente, la significación siguiente:
 - a) 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, epizootías, 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
 - b) 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).

41. 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.
42. Sobre este concepto, nos remitimos a Allan Lavell, Introducción de este mismo libro.
43. 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).
44. 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).
45. La contribución en este campo de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) 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.
46. 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*.
47. 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.
48. 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.
49. 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.

50. 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 agroexportadores 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.
51. 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.
52. 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.
53. Aún se comprueba que, una vez producido el desastre, el ASER debe ser convocado. En los hechos, no parece estar operando permanentemente.
54. 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.
55. Por ejemplo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe:
 - Restablecer los aeropuertos y campos de aterrizaje en el área afectada
 - Evaluar daños en la 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)

56. 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).
57. 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.
58. 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.
59. 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 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).
60. 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" (Hermeza, 1970).
61. 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.
 62. El Sistema de Defensa Civil en el Perú recién será llamado Sistema *Nacional* de Defensa Civil a raíz de sus modificaciones en 1991.
 63. "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).
 64. 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).
 65. 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, 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 Sub-regiones) y los distritos.
 66. 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.
 67. 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.

68. Al respecto, puede verse “Huaraz 1970-Perú 1995: La encomiable aspiración al liderazgo” (FRANCO, 1995).
69. 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.
70. 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 decisiones espacio-territoriales para ese efecto.
71. 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.
72. 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.
73. 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.
74. 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.

75. 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.
76. Puede verse acápite especial líneas más abajo.
77. 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.
78. 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.
79. 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.
80. 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.

81. "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).
82. Actualmente, el Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la Organización de Estados Americanos (OEA) viene desarrollando un programa de entrenamiento y aplicación 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.

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. *Ibíd*em, 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. *Ibíd*em, 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, *Ibíd.*, 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, (mecnografiado).
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION (INP) (1967). *Plan de Desarrollo Económico y Social 1967-1970: Vivienda*. Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION (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). *Reglamento 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.

- RIOFRÍO, 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, *Ibíd.*, pp. 7-68.
- SISTEMA DE DEFENSA CIVIL DEL PERÚ (SIDECI) (1983). *Decreto Ley No. 19338, su Reglamento y Normas Conexas*. Lima, Edmundo Málaga González (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.