

ALLAN LAVELL
EDUARDO FRANCO
(Editores)

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

EN BUSCA DEL PARADIGMA PERDIDO

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de
Desastres en América Latina

1996

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

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

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO 7: EL SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES DE COLOMBIA	5
FERNANDO RAMÍREZ GÓMEZ	5
OMAR DARÍO CARDONA ARBOLEDA	5
PRESENTACIÓN	5
1. CONSIDERACIONES GENERALES	7
2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN COLOMBIA	12
3. EL SISTEMA COLOMBIANO.	19
4. A MANERA DE CONCLUSIÓN. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL "SISTEMA" Y SU SITUACIÓN ACTUAL .	42
BIBLIOGRAFÍA	44

CAPÍTULO 7: EL SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES DE COLOMBIA

Fernando Ramírez Gómez

Omar Darío Cardona Arboleda

PRESENTACIÓN

Este trabajo tiene por objeto realizar un análisis de las políticas, concepciones, instrumentos y herramientas de organización con que se ha venido dotando al país en materia de prevención y atención de desastres. Al conjunto de estos elementos se le ha denominado Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres ; de creación relativamente reciente (sus orígenes se remontan a 1986-1987) y aún o en proceso de construcción, ha acumulado sin embargo una experiencia y ha tenido un impacto institucional y social importante, el cual debe ser recogido y canalizado en su proceso de consolidación.

La reflexión que se presenta se hace desde dentro del Sistema. Esto quiere decir que, sin perder de vista un análisis y un enfoque crítico necesario en este tipo de trabajos, los autores han sido partícipes de la formulación, creación, desarrollo e institucionalización del Sistema. En cierto sentido, esto puede significar un sesgo en el análisis, el cual necesariamente puede y debe ser corregido mediante la apreciación crítica por parte de otras personas sobre el trabajo que se presenta. Pero, de alguna manera, también tiene el valor de una reflexión testimonial sobre la propia experiencia de los autores.

Otro aspecto importante de destacar en esta introducción es la ubicación del trabajo en un contexto más amplio: la necesidad de analizar las diversas formas en que han sido y son tratados los problemas de desastres en Latinoamérica. En este sentido, y con el apoyo e impulso de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), el trabajo que aquí se presenta forma parte de un amplio estudio comparativo entre diversos sistemas nacionales que cobijó, en su primera etapa, el análisis de los casos de Costa Rica, México, Perú y Colombia, y que luego se amplió a El Salvador, Honduras y Guatemala.

La importancia de los aspectos comparativos entre países no reside solamente en lo que puede ser compartido y utilizado de las experiencias individuales, sino principalmente en ir construyendo, paulatinamente, una concepción y una visión integral sobre el tema que permita, respetando las diferencias existentes en cada país, el desarrollo del conocimiento social sobre el tema y la reflexión sobre las estructuras, relaciones y procesos sociales que en él intervienen.

Sobre este tipo de reflexión cabe destacar algunos elementos generales, que muy posiblemente se encuentren en todos los casos que se han de analizar:

- a. En la mayoría, si no en la totalidad de los casos, los sistemas analizados son sistemas Estatales. Es decir, ha sido el Estado el que, a nombre de la sociedad y bajo el impulso de coyunturas particulares, ha tratado de articular de alguna manera el manejo de la respuesta ante los desastres. Esto lo ha realizado a través de diversos canales, desde instituciones centralizadas, incluso de corte militar, hasta sistemas relativamente descentralizados y participativos. La reflexión sobre los sistemas nacionales es, entonces, una reflexión sobre el Estado y su institucionalidad, sobre su funcionamiento y sus limitaciones, y sobre sus relaciones con la sociedad, en el caso específico de los desastres.
- b. Implícita o explícitamente la organización o el sistema implementado responde a políticas generales desarrolladas por el Estado, ya sea como voluntad política de los gobernantes, ya sea impuesta por las propias coyunturas presentadas. En general, en el continente, estas políticas han estado dirigidas más hacia la atención operativa de la emergencia (la llamada ayuda humanitaria) y hacia algunas labores de reconstrucción, que hacia una comprensión global del tema, en particular, a la necesidad de articular una política preventiva en las perspectivas de desarrollo económico y social de nuestros países. Es posible, entonces, que los sistemas existentes y que se analicen respondan, en buena medida, a la política vigente en un país dado.
- c. La participación del sector privado y de las llamadas ONG en materia de desastres ha tendido a ser "puntual" y "local", con excepción probablemente de las Sociedades de la Cruz Roja de cada país, es decir, se ha referido a eventos específicos, a coyunturas particulares, pero, en general, tales organizaciones no han propuesto ni desarrollado en ninguna parte, que sepamos, alternativas coherentes y globales a la acción que en este campo, bien o mal, desarrolla el Estado. En algunos países puede existir una política y un interés de integrar a estos sectores dentro del "sistema", elemento que amerita un análisis allí donde se presente.
- d. Otros aspectos interesantes de analizar son los que se refieren a la posible correlación existente entre una serie de factores que han incidido en la conformación de los llamados sistemas nacionales, entre otros: las relaciones entre grandes eventos desastrosos y la preocupación estatal o social por su manejo anticipado; las relaciones entre el desarrollo de las entidades de Defensa y/o Protección Civil y las coyunturas políticas de seguridad y de lucha contra el "enemigo interior"; las existentes entre políticas desarrollistas en materia económica y la preocupación por las pérdidas económicas que conllevan los desastres ; y, finalmente, entre el desarrollo de concepciones y políticas de calidad de vida y de seguridad social y ambiental y la comprensión de que los desastres naturales son un factor que incide sobre ellas.
- e. Los aspectos de la organización del sistema (formas de trabajo, niveles de coordinación y de ejecución, distribución de responsabilidades, apoyo entre niveles y jerarquías, por ejemplo), así como los criterios que los determinan, son elementos que si bien reflejan una política general sobre desastres, también revelan ciertos procesos políticos y sociales más generales que determinan a los anteriores. La

comparación de dichos elementos de organización y de los procesos políticos y sociales que los sustentan puede constituir un elemento importante en el análisis de los sistemas.

Los principales resultados que se espera obtener del trabajo, en el campo del análisis comparativo, tienen que ver con la comprensión del modo como en cada uno de nuestros países se le ha dado histórica y socialmente tratamiento al tema, sin pretender llegar a una tipología de los mismos, lo cual implicaría una investigación y un estudio más exhaustivo, rescatando aquellos aspectos o etapas comunes, subrayando aquellas particularidades propias de cada caso y proponiendo aquellos elementos que pueden compartirse de las diversas experiencias; tratando, en general, de remitirnos a los cinco campos anteriormente esbozados.

El trabajo que se presenta a continuación busca combinar el análisis "institucional" del sistema, de su articulación en el Estado colombiano y de su estructura, con el análisis del proceso de constitución, maduración y consolidación del mismo, con el fin de destacar los aspectos más relevantes tanto de su historia como de su estructura y organización actual. Para ello, el trabajo se divide en cuatro partes principales: una primera parte que condensa las consideraciones conceptuales y metodológicas que sustentan el trabajo; una segunda parte en la que se analizan sus antecedentes y la coyuntura en la cual tuvo su origen específico; una tercera parte que corresponde al análisis propiamente dicho del Sistema Nacional colombiano, incluyendo su estado actual y sus perspectivas; y, finalmente, una cuarta parte en la cual se presentan unas reflexiones, a manera de conclusión, sobre la situación actual del sistema.

Las labores de investigación en las cuales se basa este trabajo fueron realizadas, en lo fundamental, entre fines de 1993 y principios de 1994. El documento inicial resultante fue luego revisado y considerablemente sintetizado, para ceñirse a las normas de edición definidas¹. Con posterioridad, una serie de acontecimientos que han marcado de manera importante el desarrollo del "Sistema" en Colombia (el sismo de Páez y el cambio de gobierno con sus correspondientes modificaciones en el manejo del tema) llevaron a los autores a introducir una serie de análisis complementarios y de actualizaciones del estudio desarrollado, los cuales fueron realizados entre junio y octubre de 1995.

1. Consideraciones generales

En el presente capítulo se ofrece una serie de consideraciones metodológicas y conceptuales que constituyen el marco del trabajo desarrollado y que permiten llamar la atención sobre la necesidad de conceptualizar de manera más sistemática los elementos

¹Vale la pena señalar al respecto que el presente trabajo es una síntesis de un texto elaborado de manera mucho más amplia, en el cual se presentan desarrollos más detallados de la mayoría de aspectos tratados, con mayor ilustración de ejemplos y situaciones. En este sentido, en la síntesis presente algunos están apenas esbozados o mencionados y requerirían aclaraciones que escapan a los alcances del presente texto.

centrales para el tratamiento del tema. Haremos referencia a diversos aspectos que van desde ideas generales sobre la prevención y la atención de desastres hasta el señalamiento de los principales procesos que se pretende analizar y cuál es el contexto teórico de los mismos.

En materia de desastres existe, en América Latina y en Colombia, con mayor o menor énfasis, una cierta confusión en la utilización de términos y conceptos: lo que para unos es riesgo, por ejemplo, para otros es amenaza, y lo mismo sucede con vocablos como prevención, mitigación y vulnerabilidad. En el campo social este tipo de confusiones también existe, pues se generaliza denominaciones y se las aplica a realidades distintas ; esto es lo que pasa con el término sistema, que sirve para todo uso, lo cual hace que el concepto tienda a perder su contenido. Es necesario, por lo tanto, aclarar algunos de estos conceptos.

1.1 Concepto de sistema y aplicación del mismo en el estudio.

En su acepción más general, el término "sistema" se refiere al conjunto de relaciones que pueden establecer entre sí una serie de instancias o actores en procura de un objetivo común. En lo que respecta a su funcionamiento, implica, la transformación de unos elementos (energía, políticas o cualquier otro) en una serie de resultados predeterminados. Adicionalmente, comprende las reglas de relación entre las diferentes instancias o actores, de manera tal que se logre el objetivo propuesto.

En Colombia se ha generalizado el término "sistema" en el lenguaje administrativo para señalar el conjunto de relaciones y jerarquías entre diversas entidades, actores y actividades que tienen que ver con un mismo tema o conjunto de temas ; así se habla del Sistema Nacional de Planeación, del Sistema Nacional del Ambiente o del Sistema Nacional de Bienestar Social. Sus componentes pueden pertenecer a diferentes niveles territoriales o institucionales y pueden tener una intervención total o parcial sobre el tema. En general, está jerarquizado (tiene una cabeza) y cuenta con una definición de funciones propia de cada nivel de intervención y con las reglas para las diversas interrelaciones que se establecen entre ellos.

Estos sistemas, como tales, han sido creados y reglamentados por la ley en los dos o tres últimos años y, en general, su creación ha obedecido en buena parte al intento de resolver un doble problema político: por un lado, la necesidad del Estado de mantener un control y una dirección sobre un conjunto de políticas y de acciones consideradas de interés nacional (el planeamiento o el medio ambiente, por ejemplo), y, por otro, la de responder a la nueva situación creada por procesos como el de descentralización, por la intervención de las entidades territoriales en la definición y ejecución del presupuesto nacional y la participación ciudadana, por mínima que esta sea, en la toma de ciertas decisiones en esos niveles.

En este sentido, el establecimiento normativo de "sistemas" para la gestión pública busca mantener el control político central y recuperar las iniciativas locales o regionales que pueden salirse de las manos de ese poder. Por otra parte, significa un cambio en el enfoque de la acción del Estado, ya que el centralismo clásico había creado una serie de instituciones especializadas (llamadas institutos descentralizados) que se convirtieron en el instrumento de intervención estatal en todos los campos y que no

daban cuenta de su acción sino al gobierno central, pasando por encima de otros niveles territoriales. Esta intervención se caracterizaba no sólo por la elaboración y formulación de políticas y planes sino por la ejecución directa de los mismos.

El proceso de descentralización, especialmente a partir de mediados de los años ochenta, introduce cambios en las relaciones entre el Estado y las entidades territoriales (departamentos y municipios), e implica un cambio de enfoque de la actividad del primero. Ya no se trata de ejecutar obras o acciones, para lo cual estaban diseñados los institutos descentralizados, sino de traspasar buena parte de las responsabilidades en estos campos especialmente a los municipios (transferencias de responsabilidades y recursos, y redefinición de competencias territoriales), guardándose para el nivel central los aspectos de formulación de políticas y planes generales y la coordinación global de las acciones que se desarrollen en aquellos campos que se consideran de interés nacional. Esto estuvo acompañado adicionalmente por procesos políticos descentralizadores, como la elección popular de alcaldes (1986) y gobernadores (1991), basada en una propuesta programática propia, y por la redefinición de las instancias territoriales y sus relaciones (que todavía no ha definido su normativa).

La constitución de "sistemas" es, en buena parte de los casos, la respuesta institucional frente a las nuevas condiciones, es decir, una articulación de la acción de diversos niveles territoriales o institucionales con una cabeza nacional: el Departamento Nacional de Planeación al frente del sistema de planificación; el Ministerio del Medio Ambiente presidiendo el sistema ambiental; y el Instituto Nacional de Bienestar Social encabezando el Sistema Nacional de Bienestar Social.

Es dentro de este contexto general que se formula, crea y desarrolla el Sistema Nacional de Prevención de Desastres de Colombia, el cual, desde su constitución, y mediado el proceso de descentralización política en ciernes, busca definir y reglamentar, para el caso de los desastres, una serie de relaciones entre Estado y sociedad civil, Estado central y distintos niveles territoriales, diversas instituciones entre sí, organismos gubernamentales y no gubernamentales, con el fin de montar un "sistema" para la prevención de desastres. Es este sistema el que vamos a analizar.

1.2 La existencia del "Sistema"

El término "sistema" se ha convertido en comodín para definir prácticamente cualquier cosa. Sin embargo, en el sentido que hemos señalado más arriba, tanto desde el punto de vista de su acepción más general como desde el de su uso administrativo y político en Colombia, los "sistemas" son relativamente recientes. Por ello se puede afirmar que si bien siempre ha existido una manera de hacer frente a los desastres, no siempre ha habido sistemas específicamente diseñados con ese fin, en términos de articulación de políticas y actores con un propósito, y, por consiguiente, es relativamente novedosa su existencia. No todas las formas históricas de atención de desastres han constituido "sistemas" y, complementariamente, el "sistema" tiene en ellas sus antecedentes. Es preciso, entonces, ubicar, desde un punto de vista histórico, la existencia y desarrollo del "sistema".

El Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres ha tenido una evolución en la historia. Ello significa que ha empezado a existir en un momento dado, que cuenta con unos antecedentes y que su nacimiento y desarrollo están marcados tanto por las

coyunturas políticas y sociales vigentes en el país, en esos momentos, como por el desarrollo de su propia dinámica interna y su articulación a dichas coyunturas. Así mismo, ese desarrollo no podía darse en cualquier momento y comprender sus etapas permite una aproximación decisiva a su estado actual y a sus perspectivas.

Dividir en etapas el desarrollo del Sistema Nacional lleva, en un primer momento, a diferenciar las situaciones y circunstancias **con sistema y sin sistema**, es decir, el manejo de la prevención y atención de desastres antes y después del sistema. Así mismo, lleva a destacar como coyuntura crítica aquella en la cual se inició, en la teoría y en la práctica, el paso de una situación a otra. Además, una visión histórica del desarrollo del sistema permite resaltar algunos de sus hitos significativos, que marcan sus períodos ; se entiende que dicho desarrollo no es ni puede ser lineal y ascendente, sino que necesariamente ha pasado por altos y bajos que vale la pena destacar, así como a los actores institucionales y sociales que intervinieron y determinaron el rumbo que se tomó en cada coyuntura.

Estos elementos enmarcan el devenir del Sistema y la definición de sus propios métodos de trabajo, herramientas de intervención y mecanismos jerárquicos y coordinadores que, en un momento dado, son institucionalizados (lo que podríamos llamar la "existencia político-administrativa" del sistema).

1.3 Algunos elementos para el análisis

El Sistema colombiano se ha llamado "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres". En Colombia se ha entendido **prevención** como el conjunto de elementos, medidas, herramientas y políticas que **intervienen** la amenaza o la vulnerabilidad con el fin de disminuir, reducir o mitigar los riesgos existentes.

Este concepto de prevención ha jugado un papel delimitador respecto a otro conjunto de elementos, medidas, herramientas y políticas que pretenden intervenir sobre la ocurrencia misma de un desastre, es decir, que conforman el campo de los **preparativos para la atención y la atención misma**.

Puede discutirse sobre la relación, la continuidad o la lógica de los dos tipos de intervención, sin embargo, la concepción de prevención, tal como se define más arriba, ha sido considerada uno de los puntos de ruptura con las maneras tradicionales de tratar el tema y, por consiguiente, ha sido un elemento central en el desarrollo del "sistema". Dicho en otras palabras, para los preparativos y para la atención puede bastar la Defensa Civil, la Cruz Roja o la combinación de ambas. Para la prevención es necesario un "sistema".

El Sistema se define como **nacional**. En todas partes se habla de lo nacional como lo propio o lo que identifica a una nación, o lo único en su especie en el territorio nacional. Una entidad dependiente del gobierno central (caso de la Defensa Civil) puede ser nacional en esta acepción (tiene presencia en todo el país y es la única).

En el caso del "sistema" nacional colombiano, esa connotación de nacional iba un poco más allá, al menos en su concepción: no sólo cumplía con lo anterior, sino que se proponía realizar una convocatoria nacional, dirigida a las fuerzas gubernamentales y no

gubernamentales, con el propósito de manejar los desastres en una perspectiva preventiva. En este sentido, el sistema es nacional no por su cobertura o por su identidad territorial, sino por su propósito, que es el de articular las diversas fuerzas existentes : sociales, políticas, institucionales, públicas, privadas, de diversos niveles territoriales. Esto permite planteamientos de participación, democráticos, suma de esfuerzos y responsabilidades, de acuerdo a la competencia de cada cual. Permitía, en resumen, el planteamiento de un **sistema nacional**.

En el caso de este sistema, esta concepción también permitía separar la acción de las entidades nacionales, participantes o no en el mismo, de la acción del propio sistema, por ejemplo, la acción de la Cruz Roja, como tal, en situaciones de conflicto armado, y la acción de la Cruz Roja, como sistema, en situaciones de desastres.

El sistema es de **prevención y atención de desastres**, es decir, busca articular los dos tipos de intervención, aunque dándole un papel principal a la prevención. La idea no es abandonar la intervención sobre el desastre, sino vincularla al desarrollo de políticas preventivas que en el largo plazo lleven a disminuir de manera significativa las necesidades de intervenir sobre el desastre ya ocurrido.

A estos elementos se agrega otro que no aparece en el nombre del sistema, pero que responde a una vocación del mismo: los **procesos de recuperación**, reconstrucción y desarrollo post-desastre, ubicados una vez más, al menos conceptualmente, en el campo preventivo.

Basándonos en lo antes dicho, parece relevante destacar algunos puntos básicos en tomo a los cuales se realizará el análisis del "sistema" colombiano:

- A. **Aspectos de filosofía o políticas generales de los sistemas.** Efectivamente, una política de atención se diferencia radicalmente de una política centrada en la prevención y en la mitigación, no tanto en la práctica, sino en el énfasis conceptual que apunta a objetivos diversos, y por consiguiente, a distintos tipos de intervención y a relaciones con actores diferentes.
- B. **Aspectos normativos vigentes.** No sólo dan cuenta de la manera como ciertos aspectos filosóficos se aplican o buscan aplicarse, sino de cuál es el ámbito y el alcance posible, dentro del Estado, de las políticas frente a desastres.
- C. **Aspectos de organización.** Es decir, cobertura, relaciones, jerarquías y participación de diferentes actores.
- D. **Aspectos relacionados con el proceso de constitución del sistema.** Las diversas coyunturas que le han permitido potencializarse o que le han limitado en su desarrollo.
- E. **Experiencia cambiante del sistema.** Frente a esas coyunturas sociales y políticas y frente a los diferentes desastres o calamidades en los que le ha correspondido intervenir. Es la capacidad de aprender de la experiencia y de redefinirse de manera precisa y global frente a sus propios resultados.

El análisis de estos factores se hará enmarcándolos en su contexto histórico y político para poder buscar en ellos la lógica de su formulación, creación y desarrollo.

2. Antecedentes del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en Colombia

La prevención y atención de desastres en Colombia es un tema relativamente nuevo. En general, y compartiendo la situación de muchos países latinoamericanos, la concepción de los desastres se reducía, en el mejor de los casos, a la atención y recuperación y, en el peor, a la caridad y las obras de beneficencia.

Un primer enfoque, vigente desde principios de siglo y por lo menos hasta 1968, incluye atención de los desastres o de las calamidades públicas dentro de una política de "asistencia pública", entendiéndose que era el Estado el encargado de ocuparse de dichas situaciones, a través de sus funciones de protección y asistencia pública, definidas, en general y para múltiples casos (no solamente en los de desastres naturales), en la Constitución Nacional a partir de 1936.

2.1 Antecedentes "lejanos" del sistema

Como antecedente importante, presente en la mayoría de los países latinoamericanos, se halla la formación de las Sociedades de la Cruz Roja, en las primeras décadas del siglo. Ello significó contar con una entidad no gubernamental que no sólo en caso de conflicto armado, sino en otros de calamidad pública, podía intervenir, concitar el apoyo y la caridad de las gentes pudientes y los recursos del Estado, y ayudar a las personas impactadas por la calamidad. Su vocación ha sido siempre "de ayuda humanitaria" y su papel, durante mucho tiempo, el "único".

Otro antecedente importante es la constitución y desarrollo de Cuerpos de Bomberos, generalmente de carácter municipal, que localmente no sólo atendían incendios, sino aspectos relativos a calamidades o desastres de otro tipo (por ejemplo, inundaciones).

Tanto en un caso como en el otro respondían a motivaciones filantrópicas de origen internacional (la Cruz Roja siempre lo ha sido) o particulares y locales, quedando de alguna manera el vacío de una política nacional al respecto.

En el caso colombiano, hacia 1949, es decir, después del 9 de abril de 1948 y de lo que significó el asesinato de Gaitán, no sólo en el país sino particularmente en la capital², el Estado manifiesta por primera vez un interés claro en definir un comportamiento hacia las calamidades públicas (aunque, en este caso, la semidestrucción de la ciudad se

²El 9 de abril de 1948 fue asesinado el dirigente liberal Jorge Eliecer Gaitán, candidato a la presidencia de la república. Este asesinato, ocurrido en medio de una aguda crisis política y social, suscitó prácticamente un levantamiento de la población de varias ciudades principales contra el gobierno nacional, presentándose situaciones de insurrección popular con grandes destrozos en Bogotá y otras ciudades. Es fecha importante en el desarrollo de lo que se ha denominado la VIOLENCIA en Colombia.

debió a una revuelta popular) y establece el acuerdo con la Cruz Roja de constituir un ente paraestatal, que en adelante se denominó el Socorro Nacional de la Cruz Roja.

Aunque mantiene su carácter de entidad privada, se convierte en asesora de los entonces ministerios de Higiene Pública (actualmente Ministerio de Salud) y Guerra (actualmente de Defensa Nacional), y está en capacidad de manejar y recibir recursos del presupuesto nacional y ser el ente rector en materia de atención a situaciones de desastre.

Una segunda etapa parte de la década de los sesenta con la creación de las Defensas Civiles. Estas se enmarcan dentro de la política de seguridad nacional desarrollada frente al "enemigo interno" y vigente por lo menos hasta mediados de los ochenta, política que incluía, por ejemplo, la "acción cívico-militar"³ como otra de las formas de acercamiento entre los militares y los civiles.

La Defensa Civil no fue creada inicialmente para casos de desastres. Buscar agrupar sectores de la sociedad en las juntas de defensa civil respondía, en un principio, más a un contexto de lucha contra el delito (seguridad de los barrios o veredas) y contra la subversión política (el enemigo rojo), que a una solidaridad con las víctimas de un desastre natural. Que poco a poco ese fuera uno de los escasos espacios de acción que les fue quedando hasta convertirse a la postre en su actividad principal, es un proceso que bien vale la pena documentar y analizar, dado que aún es una situación existente en varios países. Probablemente, en aquellos países que han tenido en las últimas dos o tres décadas gobiernos militares, este proceso ha contado con particularidades importantes.

Una tercera etapa es la de buscar formular políticas y formas de intervención específicas para el caso de los desastres, no ya enmarcadas dentro de un contexto de conflicto o seguridad en general. Probablemente los primeros planteamientos al respecto, por lo menos en el caso colombiano, provienen del sector salud, con la promoción y apoyo de la OPS. El programa de Preparativos para Desastres de la OPS y del Ministerio de Salud empezó a finales de los setenta y principios de los ochenta, y puso en juego una ideología "médica" (tratar los desastres como una enfermedad contra la cual no hay vacuna) que requiere la intervención del cirujano.

Más allá de las normas constitucionales generales (protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos) y de las religiosas (ayudar al necesitado), es en una Ley de 1979, que redefine el Ministerio de Salud y el sector en su conjunto, donde aparece la primera reglamentación sobre el manejo de los desastres, hasta la expedición de la ley 46 y del decreto 919 que crean el Sistema Nacional en Colombia.

De los antecedentes anteriores vale la pena destacar algunos elementos:

- a. El primero es el hecho de que en la mayoría de los países ha existido y existe una manera de hacer frente a los desastres. Desde acudir a la caridad pública hasta

³Por acción "cívico-militar" se entiende la de servicio social que prestan las fuerzas militares a sectores pobres de la población (brigadas de salud con médicos militares, por ejemplo), con el fin de ganar presencia e influencia en dichos sectores.

políticas conscientes de enfrentar técnica y socialmente dichas situaciones y, por consiguiente, dotarse de instrumentos de organización y de instituciones necesarios.

Estas políticas de prevención de desastres han estado marcadas por coyunturas generales importantes. Una ha sido la de los conflictos europeos y la constitución de la Cruz Roja y su expansión internacional, inicialmente . como muestra de solidaridad "mundial" con las víctimas de los conflictos bélicos, posteriormente como instrumento de solidaridad interna con afectados por otro tipo de calamidades, y siempre con la ideología de la independencia, la neutralidad y la ayuda humanitaria. Otra ha sido la de la política de seguridad nacional, la defensa contra el enemigo interno y la necesidad de conseguir una ligazón entre milicia y población civil, elementos que evolucionan hacia una especialización de la Defensa Civil Colombiana en organismos de socorro y rescate.

Una tercera, que va paralela a las anteriores y empieza a destacarse en la década de los setenta, tiene que ver con el desarrollo de las políticas generales de atención médica "para todos", los problemas de seguridad social y cobertura de servicio médico-hospitalario en poblaciones ampliamente vulnerables a las enfermedades y al reconocimiento de que los desastres naturales tienen un peso relativamente importante en las situaciones generales de salud. Tiene que ver con políticas de mejoramiento del nivel y de la calidad de vida de la población desde el punto de vista del sector salud, y con el impacto de esta actitud en otros sectores (saneamiento básico, por ejemplo). Esta política se enmarca en los esfuerzos de intervención de la OPS, cuya presencia en esas situaciones deben ser parte de un trabajo de investigación diferente al presente.

De lo anterior pueden deducirse algunas conclusiones provisionales:

- a. La formulación del actual sistema corresponde a coyunturas políticas y sociales que rebasan las formas tradicionales de atender desastres y su desarrollo, formas de organización y de trabajo dependen de aquellas.
- b. Con la excepción de la Cruz Roja, pero con algunas licencias en el caso del Socorro Nacional Colombiano, la mayoría de formas de organización y de intervención en el campo de los desastres ha sido de origen estatal. En este sentido, corresponden o deben corresponder a ciertos principios generales del manejo del Estado y a ciertas relaciones existentes entre Estado y sociedad en coyunturas determinadas. Más centralistas o menos centralistas, más sociales o menos sociales, más militares o menos militares, de acuerdo con ellas.
- c. La existencia de encargados institucionales del tema varía también con las circunstancias, y que haya un encargado no significa que exista un SISTEMA de prevención y atención de desastres.
- d. En este recuento de antecedentes "lejanos" no se ha tocado para nada un desastre en particular. Sin embargo, a lo largo de varias décadas, estos se presentaron en múltiples ocasiones, siendo manejados con los recursos existentes en su momento. A primera vista, los desastres concretos no aparecen como determinantes inmediatos de la forma de intervención y de manejo. Son factores de más peso las políticas vigentes en algunos aspectos ya señalados, las coyunturas generales

presentadas e incluso ciertas actitudes ideológicas ("humanitarias" o de "caridad", por ejemplo).

2.2 Antecedentes "cercaños" del sistema

A partir de principios de los años ochenta se presentan una serie de transformaciones políticas y sociales en el continente que impulsan la búsqueda de soluciones nuevas a muchos problemas y el planteamiento de otros nuevos. El retomo a la democracia en varios países, la búsqueda de soluciones a conflictos armados en Centro América y Colombia, el peso creciente del problema ambiental, entre otros, son elementos que no pueden despreciarse al analizar los cambios o los desarrollos de políticas en materia de prevención y atención de desastres.

En el caso de Colombia, se atraviesa por una crisis política importante tanto en la credibilidad del Estado y de la clase política tradicional, como por la ampliación del movimiento guerrillero y la presencia cada vez mayor, en lo económico y en lo político, del narcotráfico. La coyuntura que constituye el antecedente cercano del "sistema" es la del desastre de Armero y coincide en el tiempo y en sus resultados con uno de los sucesos más relevantes del período: la toma del Palacio de Justicia por parte del Movimiento 19 de Abril (M-19), punto importante de la crisis política durante el Gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986). Esta crisis de "governabilidad" generalizada va a dar paso tanto a la expresión de otras alternativas como a la necesidad de adelantarse, por parte del Estado, y de canalizar el descontento hacia el proyecto de Asamblea Nacional Constituyente, finalmente realizada en 1991, y que pretendió modernizar el Estado, restaurar la legitimidad del poder y abrir, así fuera tímidamente, espacios de participación política nuevos.

Si la toma del Palacio de justicia significa un punto importante de la crisis política a mediados de la década de los ochenta, el desastre de Armero es la expresión de la imprevisión en materia de desastres y el agotamiento, por lo menos coyuntural, de los dispositivos de intervención basados en una concepción de la intervención como atención.

Estos dispositivos tradicionales se manifiestan en general en los tres desastres de alguna magnitud (maremoto de Tumaco, en 1979, sismo de Popayán, en 1983, y Armero, en 1985) ocurridos en el período previo a la constitución del sistema y especifican, en sus elementos principales, la manera de manejar los desastres antes de la existencia de aquel. Sus principales características pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a. La atención como eje de la acción. Al menos hasta la formulación y desarrollo del Sistema Nacional, el eje de la acción, de la organización y de las políticas frente a desastres estuvo centrado en la atención misma. Las pocas menciones a la prevención de desastres se refieren bien a los "preparativos para la atención", especialmente en lo que respecta a los organismos de salud y a la Cruz Roja, o bien no pasan de ser enunciados generales sobre la necesidad de "campañas" preventivas entre la población. Correlativamente, los planes de acción formulados, que en muchas ocasiones ni siquiera fueron diseñados sobre el papel, son planes de "contingencia" para actuar en

caso de que ocurra un desastre. Finalmente, el peso fundamental y la responsabilidad los soportan las entidades operativas, ya sea la Cruz Roja, la Defensa Civil o el Sector Salud.

b. La dispersión legal y de la organización. Hasta 1985, incluyendo las medidas tomadas con ocasión del desastre de Armero, se recopilaron no menos de 40 textos legales, en algunos casos contradictorios entre sí, que se modificaban unos a otros en algunos aspectos y que más que ayudar a clarificar el manejo de los desastres, contribuyeron a crear desorden, competencia interinstitucional y confusión en los momentos de la acción. En el caso de Armero, esto se hizo más evidente cuando, además de lo anterior, se decidió entregar la coordinación y dirección del operativo a las fuerzas militares⁴. Por otro lado, los llamados Comités de Emergencia nunca fueron creados en su gran mayoría, y los pocos vieron la luz no tuvieron mayor capacidad de acción. Por último, la Defensa Civil, la Cruz Roja y el Sector Salud eran los que manejaban los desastres, con la colaboración, muchas veces impuesta y por encima de ellos, de las fuerzas armadas.

c. El papel de las entidades "operativas" o de "socorro". Aunque estas entidades cumplen un rol central y al menos 25 de los textos legales recopilados se refieren a ellas (5 a la Defensa Civil, 6 a la Cruz Roja Colombiana, 1 al sector salud, y al menos 10 de carácter general en que se las menciona, se les da o se les quita funciones o se reglamenta su acción), su papel se ve reducido al de la atención inmediata, a las labores de búsqueda, rescate y tratamiento médico o entierro de las víctimas. Sólo en el caso de la Cruz Roja, al menos en los casos de Popayán y Armero, se definieron políticas de participación en la reconstrucción, las cuales quedaban fuera de la competencia definida en las normas para esta entidad.

d. El papel de las otras entidades. De manera concomitante con el enfoque del problema inclinado a la atención, sólo se encuentran definidas las acciones de otras entidades en el campo del apoyo a la atención : distribución de alimentos, protección del menor y del anciano, reparación de vías o de comunicaciones, etc. Con anterioridad a Armero, instituciones centrales en el tema como la de planeamiento nacional o institutos técnicos como el Instituto de Hidrología o el INGEOMINAS, no poseen un papel claro y definido.

e. Creación de organismos ad-hoc. Finalmente, y ante la dispersión legal y de la organización existente, la política desarrollada para el proceso de reconstrucción fue la de crear organismos ad-hoc centralizados que, por encima en muchos casos de la población afectada y de las autoridades locales y regionales, debían desarrollar un plan

⁴Para señalar un ejemplo, entre muchos posibles, vale la pena hacer referencia a lo siguiente: mientras por una parte, la Ley 9a. de Enero 24 de 1979 (CÓDIGO SANITARIO NACIONAL), en su título VIII - DESASTRES, crea el Comité Nacional de Emergencias como máxima autoridad en el manejo del tema en el país, y Comités Departamentales y Regionales de Emergencia para casos de desastre en su respectiva jurisdicción, impulsados por el respectivo gobernador o alcalde, una Directiva Presidencial, la No. 1 de julio 16 de 1979, decide que este papel lo debe cumplir la DEFENSA CIVIL COLOMBIANA, siendo además los Comités Regionales de Emergencia activados y creados por resolución de la mencionada Defensa Civil.

de reconstrucción también definido centralmente. Estas entidades (Corporación para la Reconstrucción del Cauca o Resurgir para Armero) podían convocar a otras de distinta índole para la realización de dicho Plan.

f. Papel del conocimiento técnico-científico. Sería absurdo afirmar que antes de la existencia del sistema no se había producido un desarrollo del conocimiento con respecto a fenómenos naturales que causan desastres. Aunque incipientes para algunos, disciplinas como la geología, la hidro-meteorología, etc., contaban con aportes a dicho conocimiento y con mecanismos para realizarlos. Lo que importa recalcar a este respecto es el hecho de que dichos estudios no obedecían a la necesidad o a la voluntad de manejar los desastres, sino que se inscribían ya fuera en el marco de labores académicas de desarrollo de la "ciencia natural" misma, o en el marco de intereses prácticos (económicos o sociales) distintos, sin articularse en una política de manejo de desastres.

g. Carácter centralizado de la acción. Con excepción de los Cuerpos de Bomberos, de configuración municipal allí donde existen, el conjunto de organismos que interviene en la atención de desastres es, en general, de orden nacional, dependiente del gobierno central y, pese a su presencia municipal o regional, obedece directamente a las políticas, decisiones y modalidades de intervención definidas por dicho gobierno central. En este sentido, las administraciones locales y regionales (alcaldías y gobernaciones) y las ONG y organismos de la población se articulan o no de acuerdo con las instrucciones centrales. A pesar de lo anterior, algunas localidades, especialmente municipios importantes como Medellín o Cali, empiezan a desarrollar manejos propios del problema, basándose en la constitución de sus comités de emergencia.

Esta situación, marcada por la ausencia de claras estructuras para la atención, por la falta de claridad sobre los roles de las diversas instituciones y sobre la participación del sector privado, por la creación de organismos ad-hoc para la reconstrucción, por la carencia de una política preventiva (en el sentido definido inicialmente) y un gran centralismo en las decisiones y en la acción, fue la que entró en crisis ante el impacto de Armero.

La crítica que generó la actuación del gobierno en dicha coyuntura y, posteriormente, varias de las ejecutorias de RESURGIR, como ente encargado de la reconstrucción, permitió ampliar una discusión sobre la necesidad de nuevas maneras de abordar este problema, discusión que si bien algunos años antes se había iniciado en el ámbito académico, por ejemplo, alrededor de la elaboración del Código Colombiano de Construcciones sismo-resistentes (1983-1984), o de algunos procesos de atención, como el de las inundaciones del sur del Departamento del Atlántico en 1984, no había tenido hasta el momento una amplia repercusión en los medios gubernamentales. Adicionalmente, en los medios técnico-científicos se venían desarrollando algunas acciones de análisis de los "fenómenos naturales" productores de desastres (léase amenazas), y se realizaron algunos ensayos de monitoreos del volcán del Ruiz antes de su erupción en noviembre de 1985.

EL desastre del Ruiz, por su magnitud y su impacto, no sólo en términos de víctimas y pérdidas, sino en el imaginario de diversos sectores de la población, entre ellos los

vinculados con los medios científicos y gubernamentales, y el accionar dispar, centralizado y criticable de RESURGIR en los dos años siguientes, crearon condiciones para un debate sobre cómo, a través de qué elementos y sobre qué bases de organización se podrían manejar, hacia un futuro, los desastres naturales. Ello llevó, por una parte, a iniciar un proceso de recolección y análisis de información sobre desastres y su manejo, y, por otra, a un proceso "político", con respaldo y apoyo de entidades gubernamentales (fundamentalmente, el PNUD), para incidir en la toma de decisiones al respecto y "modernizar" las formas estatales de acción.

Del proyecto de apoyo internacional del PNUD para la reconstrucción de Armero, que contaba con diversos componentes, pero fundamentalmente destinado a la atención de las personas en materia de vivienda y actividades productivas y a suministrar equipo científico para vigilancia sísmica y volcánica, se destinaron recursos para el análisis institucional, diseño y desarrollo inicial de una Oficina "ubicada al más alto nivel" para el manejo de desastres, la cual generó los elementos centrales de la formulación y montaje del Sistema Nacional.

Esta iniciativa empezó a encontrar eco en los medios gubernamentales, a partir de un propósito que al decir de algunos de sus promotores se podía sintetizar en el hecho de que el Presidente Barco no quería que le sucediera un Armero y, por consiguiente, estaba dispuesto a impulsar los procesos que lo salvaguardaran de acontecimiento semejante.

En coordinación con el PNUD se creó inicialmente, a finales de 1986 o principios de 1987, una pequeña oficina, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la República, con el nombre de ONAE (Oficina Nacional de Atención de Emergencias), la cual debía encargarse de desarrollar los procesos necesarios para estudiar la situación en materia de desastres, elaborar las formulaciones de políticas y los planes correspondientes y proponer una organización para manejarlos.

A través de ella y por conducto del PNUD se realizaron o contrataron una serie de estudios iniciales de análisis institucional (ya mencionado en la nota 4) y jurídico (para la elaboración de la ley 46 de 1988), y se desarrollaron algunos planteamientos de políticas sintetizados en el documento "BASES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS" (Presidencia de la República, 1987). Adicionalmente, se inició una campaña de promoción de Comités Regionales de Emergencia y se revivió el Fondo Nacional de Calamidades, creado en 1984, después del terremoto de Popayán, pero que nunca había funcionado.

Puede anotarse, entre paréntesis, que aún a esas alturas las siglas ONAE y el título del documento rector del período denotan una preocupación por la atención, si no a nivel de los actores individuales, que ya habían avanzado hacia una concepción preventiva (algo de eso se refleja en el documento), sí a nivel del Estado, el cual todavía no aceptaba separarse de la atención inmediata. Esto tendrá importancia, como se verá más adelante, cuando el "sistema", en coyunturas particulares, tienda a diluirse en el activismo encaminado a la atención, estableciéndose una tensión permanente entre atención y prevención que nunca fue superada.

3. El sistema colombiano.

La coyuntura general en la cual toma cuerpo la formulación, diseño y montaje del sistema nacional tiene dos elementos centrales: por una parte, la crisis de los dispositivos para la atención en la intervención, expresada con mayor fuerza en Armero, y, por otra, el proceso que conduce, a través de la crisis política y social, a plantear alternativas, en las cuales se da a los procesos de descentralización y de participación de las diversas fuerzas sociales un papel relativamente importante, así sea únicamente a nivel de ciertos mecanismos y formulaciones.

Lo anterior permite que la discusión sobre Armero se inserte en un proceso más amplio de discusión sobre los mecanismos de intervención y presencia del Estado, y categorías como participación, descentralización y autonomía territorial, que empiezan a hacer carrera como elementos para destrabar la situación política, son incorporadas e iluminan la formulación del sistema.

3.1 Proceso de construcción del Sistema Nacional

La creación de la Oficina en la Presidencia de la República, si bien es un paso hacia una nueva manera de hacer las cosas en el campo de los desastres, no es aún la creación del Sistema. Durante un año largo, la Oficina mantuvo una actividad de bajo perfil en lo que se refiere a realizar directamente o por medio de contrataciones a través del PNUD una serie de estudios y formulaciones consideradas como bases del sistema. Su acción práctica estuvo reducida a algunas actividades de promoción de comités regionales de emergencia y al manejo inicial de algunos recursos para la atención a través del renovado Fondo Nacional de Calamidades. A otro nivel, y a través del mismo proyecto del PNUD, participó en las discusiones y trámites para el montaje de las redes de monitoreo sísmico y volcánico.

La aceleración del proceso de montaje del sistema y de superación del papel relativamente bajo de la Oficina se presenta a partir de una nueva crisis del volcán del Ruiz, ocurrida en el mes de marzo de 1988, y que permite no sólo convocar a un grupo de personas para hacer frente a esa emergencia, sino constituir lo que sería el equipo base de impulso y formulación del sistema.

La formulación, desarrollo y montaje del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, a partir de marzo de 1988 y hasta su institucionalización en el Ministerio del Interior, se hizo sobre la base de una **experiencia de intervención** que tuvo como punto de partida la actuación de un pequeño número de personas como equipo único nacional, su capacidad de organización y de convocatoria, a nombre de la Presidencia de la República;

este equipo, al mismo tiempo que desarrollaba labores de promoción y organización, también intervenía en las circunstancias de desastres que se presentaban y, a través de dicha acción, iban formulando, desarrollando y montando el sistema nacional.

Una primera etapa de esta labor se desarrolló hasta mayo de 1989, fecha en la cual fue adoptado el Decreto 919 que reglamentó el sistema nacional. Esta primera etapa estuvo marcada, desde el punto de vista de la acción, por la necesidad de intervenir frente a la

temporada invernal iniciada en agosto de 1988, probablemente la más intensa de la historia reciente del país, y que afectó cerca de 400 municipios, principalmente en la costa del Atlántico. Esta coyuntura permitió experimentar una serie de acciones y de instrumentos diseñados con anterioridad o que sobre la marcha se iban creando para hacer frente a la situación, y de ella se sacaron algunas conclusiones que implícita o explícitamente iban a marcar el desarrollo del sistema.

Las principales conclusiones al respecto se resumen a continuación. En primer lugar, la **importancia de la intervención de los niveles locales y regionales**, y, por lo tanto, para el desarrollo y montaje del sistema, la importancia de la capacidad de convocatoria, de negociación y de concertación con estos niveles. Buena parte de la acción de organización de comités regionales y locales data de esta intervención y de la necesidad de que estas instancias no dependan del Estado, sino que puedan desarrollar, si es necesario con su apoyo, las labores de atención, recuperación y, en ciertos casos donde el nivel de conciencia es más alto, de prevención/mitigación.

En segundo lugar, se desarrollaron acciones de atención y recuperación de muy variado estilo, que permitieron ir depurando instrumentos de intervención, desde las directamente nacionales, a través de organismos de socorro, hasta las puramente locales, con un mínimo apoyo financiero por parte del Estado. En lo que respecta a la recuperación, desde acciones espontáneas y de alcances inmediatos, tratando de paliar lo más urgente (distribución de tejas o de barro para viviendas, como en el caso de la Guajira), hasta las concertadas con los niveles locales y regionales, basadas en una planificación de la acción, con perspectivas de mediano y largo plazo e introduciendo el criterio de la prevención como componente central de cualquier plan a desarrollarse (Plan de Recuperación y Plan de Control de Inundaciones de la Cuenca del Río Sinú, Córdoba).

Además, esta experiencia permitió una primera aproximación a la definición de relaciones entre los diversos niveles territoriales del sistema (local, regional, nacional) y, por consiguiente, llegar a definir algunos criterios sobre su funcionamiento descentralizado. Finalmente, la temporada invernal, que si bien en su conjunto (400 municipios) puede verse como un "gran desastre", lleva a multiplicar la acción en una serie de pequeños y medianos desastres, ocurridos en forma casi simultánea, y a reconocer la importancia fundamental de los pequeños y medianos eventos, la necesidad de intervenir en muchos frentes a la vez y el carácter local o regional que, apoyado por la nación, debe tener esta intervención.

La organización interna del trabajo del grupo que constituyó la Oficina no estuvo siempre bien definida. Inicialmente, los diferentes miembros del equipo se dividieron tres áreas de responsabilidad temática (planeamiento, atención, educación y capacitación, y una secretaría "técnica" al frente de las relaciones con los organismos encargados de "redes", fueran éstas de comunicaciones o de monitoreo vulcanológico) y las responsabilidades territoriales (específicamente departamentos).

Las responsabilidades de planeamiento correspondían, por una parte, al tema de prevención/mitigación, mirado desde el punto de vista de los instrumentos y la inversión necesarios para abordarlo (lo que se llamó después el trabajo de elaboración del Plan Nacional de Prevención de Desastres), y, por otra, al desarrollo de la organización, tanto

al interior de la oficina como hacia afuera (instancias, instrumentos y componentes futuros del sistema)⁵.

Este esquema de organización interna duró hasta octubre de 1988 sus límites de intervención fueron pronto sobrepasados debido fundamentalmente a dos situaciones: a) la presencia de una emergencia tendía a convertir el conjunto de la Oficina en una unidad de "atención de desastres" (caso volcán del Ruiz, en marzo de 1988, luego la temporada invernal y el Huracán Joan, en 1988, y finalmente la crisis del Galeras, en abril-mayo de 1989); b) la distribución temática y territorial casi siempre se sobreponían, dando como resultado que una persona encargada de un territorio tenía que compartir y combinar trabajos en los diferentes temas, y viceversa.

Un año después de iniciadas estas labores, en mayo de 1989, se aprueba la reglamentación de la Ley 46 de 1988, a través del Decreto 919 que se constituye en el Código para el manejo de Desastres en Colombia. Vale la pena analizar, entonces, los resultados del primer año de trabajo, algunos de los cuales fueron recogidos por el Decreto Reglamentario, y el desarrollo de los mismos en los dos años siguientes.

3.2 Los planteamientos resultantes del trabajo

Durante el primer año de trabajos se definen una serie de criterios que van a constituir lo que podemos llamar la filosofía del sistema, sus modalidades de acción y las formas de organización y mecanismos de coordinación generales. Estos pueden sintetizarse de la siguiente forma:

3.2.1 La prevención y mitigación de desastres como eje de la acción

Las principales reflexiones sobre el manejo de desastres se expresan, a partir de Armero y recogiendo en parte la experiencia de RESURGIR y de los avances técnico-científicos en el conocimiento de las amenazas, en dos direcciones complementarias: la necesidad de desarrollar una política de prevención y mitigación que tendiera a reducir el impacto de los desastres (disminución del riesgo mediante la intervención sobre la amenaza misma o sobre la vulnerabilidad), y la consideración de esta política como estrechamente relacionada con la planificación del desarrollo económico y social en sus diferentes niveles y, por lo tanto, como una política de planificación (usos del suelo, ordenamiento territorial, inversión pública).

Estas relaciones entre prevención de desastres y planificación se han entendido al menos de dos maneras principales: como la **incorporación en la planificación** de los elementos e instrumentos de prevención y atención de desastres (amenaza,

⁵Ver al respecto los documentos iniciales de la llamada Unidad de Planeación de la ONAE: Documento de Trabajo No. 1, 26 de abril de 1988, sobre Preparación del Plan Nacional para la Prevención de Desastres y prioridades de trabajo de la ONAE;

Documento de Trabajo No. 2, 15 de junio de 1988, que incluía los siguientes temas:

Plan Nacional, Proyectos Regionales, Manejo Integral de Prevención en ciudades, Actividades desarrolladas y prioridades de acción; Documento de Trabajo No. 3, 29 de julio de 1988, que incluía: Resultados de la labor desarrollada con entidades del orden nacional para la formulación de proyectos de manejo de desastres (prevención y atención), Propuesta de estructura del Plan Nacional y Metodología para el Manejo Integral de Prevención y Atención de Emergencias en Ciudades.

vulnerabilidad y riesgo, así como medidas de intervención para mitigarlos o atenderlos), según el discurso general de "la prevención de desastres como un concepto de planificación" a ser incluido en los procesos de desarrollo físico, económico y social de los diversos niveles territoriales del país y en las diversas esferas de acción del Estado; y como elemento del proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, especialmente en la estructura territorial del país, y, por consiguiente, al interior del propio sistema, para definir orientaciones, estrategias, programas y formas de actuar del mismo.

En este período inicial se establecieron las principales relaciones con las organizaciones técnicas que irían a conformar el Comité Técnico Nacional del Sistema, en particular con los diferentes niveles del Sistema Nacional de Planificación (Departamento Nacional de Planeación- DNP, Consejos Regionales de Planificación-CORPES y Oficinas Departamentales y Municipales de Planeación), buscando, por una parte, incorporar el tema de la prevención y atención de desastres en los planes de desarrollo y en los presupuestos de inversión de las entidades territoriales, y, por otra, el desarrollo de proyectos específicos sobre prevención de desastres (Prevención y manejo de Desastres en algunas ciudades como Medellín y Manizales, el Plan de Manejo de la Cuenca del Río Sinú con el departamento y la Corporación Regional de Desarrollo CVS.etc.).

El establecimiento de estas conexiones dio lugar a la conformación de buena parte de las "Comisiones Asesoras" de los Comités Técnico y Operativo Nacional, en las cuales se agrupan, según el tema y las competencias de las entidades, aquellas de orden nacional que se juzgaba tenían algún papel, responsabilidad o competencia sobre el tema.

Las arriba mencionadas definieron sus responsabilidades con la finalidad de promover la incorporación de proyectos de prevención o atención en su programaciones anuales y lograr la destinación de recursos específicos para ello. Este ejercicio se reiteraba formalmente cada año en los períodos de preparación del presupuesto nacional o de formulación de proyectos para el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. En este proceso, además de la iniciativa de su desarrollo, el papel de la Oficina fue en buena parte el de intermediar entre las diversas entidades y el DNP para la inclusión de dichos proyectos y presupuestos. El rol de las entidades nacionales fue concebido dentro de su propia "vocación institucional" como la incorporación a sus actividades permanentes de orientaciones técnicas y rubros presupuestales para la ejecución de proyectos de prevención y/o atención de desastres (en algunos casos de recuperación).

Estas actividades se precisaron en un momento importante de la reestructuración institucional del país, en el cual avanzaba el proceso de descentralización y se discutían las funciones y misiones de las entidades nacionales dentro de un nuevo contexto de responsabilidades y tomas de decisión, mientras que las entidades seguían funcionando como lo han hecho tradicionalmente, es decir, de una manera centralista y sin consultar los niveles territoriales para definir sus planes de acción.

Con respecto al Sistema Nacional de Planificación, la acción con las entidades nacionales (incluyendo el DNP) en la definición de proyectos de inversión buscaba

integrar el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres a los mecanismos permanentes de tomas de decisiones, en lo que se refiere a asignación de recursos e identificación de prioridades de los planes de desarrollo urbano, territorial y de inversión institucional. Igualmente, se pretendía la articulación de los dos sistemas para efectos de las políticas de mitigación de riesgos y tratamientos de amenazas, a fin de que la identificación de zonas de riesgo, proyectos de prevención y actividades de mitigación no se considerasen como tareas aisladas, sino como parte integral de los planes de desarrollo e inversión.

Se concibió que la integración de la prevención de desastres a la planificación debía reflejarse en:

- la creación de rubros específicos destinados a este tema en los presupuestos institucionales;
- la formalización de fondos para la prevención y atención de desastres en las entidades territoriales ; y
- la incorporación de los estudios, análisis de vulnerabilidad, planes de emergencia e inversiones en mitigación a los planes de los Consejos Regionales de Planificación, los departamentos y los municipios.

El conjunto de esta política de prevención/planificación debía recogerse en la formulación del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, lo cual fue formalmente consagrado en el Decreto 919 de 1989.

Además de lo anterior, se establecieron dos "estrategias" para incluir el tema en la planificación. En principio, la formulación de Planes Integrales de Prevención en el plano departamental o local (se inició con el caso de Medellín, como proyecto piloto, el cual se amplió, más o menos con metodología similar, a Manizales, los Departamentos del Tolima y del Quindío, y al manejo de la Cuenca del Río Sinú, en el Departamento de Córdoba, y a Santafé de Bogotá). Luego, en la esfera municipal, donde alcaldes elegidos popularmente, al amparo de la Ley 9a. de 1989, cumplen con la obligación de elaborar inventarios municipales de zonas de alto riesgo y necesidades de intervención. El trabajo desarrollado al respecto tiene que ver con los siguientes aspectos:

- la inclusión del tema de la prevención en las metodologías de formulación de planes de desarrollo municipales, adelantadas por el Departamento Nacional de Planeación, la Escuela Superior de Administración Pública y otras entidades ;
- la promoción del tema de los inventarios de zonas de riesgo y de su inclusión en los planes de desarrollo en todas las oportunidades que se presenten (reuniones de alcaldes, de la Federación de Municipios, etc.) ;

- recopilación del documento Prevención de Desastres y Gestión Municipal⁶, en el cual se recoge una serie de documentos producidos por la Oficina y que, de cerca o de lejos, tienen que ver con el tema de la planificación municipal.

3.2.2 La concepción descentralizada y descentralista del sistema

Los planteamientos sobre el carácter descentralizado y descentralizador del Sistema Nacional se han basado en tres consideraciones principales:

- a. El proceso de descentralización política y administrativa que ha vivido el país, inicialmente con la elección popular de alcaldes y la entrega a los municipios de funciones realizadas anteriormente por el gobierno central o departamental, y posteriormente con las consecuencias del proceso que llevó a la Constitución de 1991 (que reconoce niveles de autonomía a las administraciones territoriales) y a la elección popular de gobernadores. Dentro de este conjunto de situaciones políticas y de transformaciones institucionales, el tema de la prevención de desastres y la concepción descentralizada desarrollada encuentra un buen caldo de cultivo.
- b. El reconocimiento, en los planos conceptual y práctico, de que en materia de prevención y atención de desastres la responsabilidad y la participación de los niveles locales y regionales garantiza una capacidad de acción y una adaptación a las condiciones particulares que se presenten, lo cual puede ser, al menos teóricamente, una garantía de mayor eficacia en la acción. Este reconocimiento se basa, en parte, en experiencias anteriores de manejo centralizado de procesos de atención y/o recuperación (caso Armero).
- c. La aceptación de la incapacidad del Estado, cualquiera que este sea y los instrumentos con que cuente, para anticiparse a la posible ocurrencia de desastres en el conjunto del territorio nacional, tanto desde el punto de vista de ejecución de acciones como desde el punto de vista financiero.

Estas consideraciones llevaron a plantear como elementos significativos del carácter descentralizado del sistema, los siguientes puntos:

- la responsabilidad principal de prever y atender el riesgo y de rehabilitar a los afectados es del nivel local;
- los niveles regionales y nacional se organizan y actúan como agentes subsidiarios para apoyar a la localidad cuando la magnitud de las tareas supere su capacidad, cuando la situación trascienda el ámbito local o regional y para prestar asistencia técnica u organizativa ;

⁶Esta recopilación incluye una serie de 18 documentos, de diversa naturaleza, que expresan el estado de elaboración y de formulación al que había llegado el sistema a mediados de 1990. Entre ellos, vale la pena destacar: "Sistema Nacional para la Prevención de Desastres", "Prevención de Desastres como concepto de planificación territorial y municipal", "Pautas y criterios para la definición de zonas de riesgo", "Manejo integral de actividades de prevención y atención de desastres como complemento de los planes de desarrollo regional y urbano", así como una serie de documentos de carácter sectorial, dirigidos a ilustrar la relación entre prevención de desastres y la agricultura, la política de vivienda, el medio ambiente, etc.

- como consecuencia, la propuesta de organización del sistema está basada en un esquema de comités locales, regionales y nacional entre los cuales no se establece dependencia jerárquica o de mando, sino relaciones de coordinación y de concertación de acciones.

A partir de estos criterios, las competencias de los diversos niveles territoriales se definen así:

- Al **nivel nacional** corresponde impulsar la propuesta de organización que define al Sistema en los niveles locales y regionales; apoyarlos técnicamente para incrementar el conocimiento sobre el riesgo; el desarrollo y promoción de instrumentos de apoyo para la gestión e intervención, tanto en el plano nacional como regional y local; definir, conjuntamente con ellos, las reglas de juego para la coordinación y concertación entre las entidades nacionales y los niveles territoriales y para la solución de los conflictos que puedan presentarse; la definición y ejecución de acciones en aquellos temas y competencias que le son propios por su carácter nacional o que por razones políticas o financieras sólo puede acometer el Estado (por ejemplo, redes nacionales).
- A los **niveles departamentales** les corresponde, dentro de su respectiva jurisdicción, el desarrollo de funciones análogas, especialmente en relación con los niveles locales
- En los **niveles locales** reposa la principal responsabilidad y competencia, tanto política como administrativa, en materia de prevención y atención de desastres. Esto implica aptitud para desarrollar los instrumentos, políticas y modalidades de intervención respectivas, con el apoyo, si es el caso, de los niveles regionales y nacional. Pero también supone autonomía para tomar decisiones locales y/o regionales en lo referente a alternativas de solución de los problemas, los procesos que deben desarrollarse y las acciones que hay que impulsar.

3.2.3 La necesidad de la participación ciudadana

El tema de la participación ciudadana es probablemente uno de los más mentados, pero menos tratados y trabajados de manera sistemática por parte del sistema nacional de prevención de desastres, tanto a nivel nacional como en los diferentes niveles territoriales. En este sentido, puede afirmarse que aunque se reconoce la necesidad de la participación, ésta no ha sido objeto de una formulación de estrategias y políticas propias.

En este reconocimiento influye, entre otras cosas, el hecho de que el tema de la participación ciudadana en general está, por decirlo así, en el aire, en el ambiente político y social desde hace algunos años y, en particular, tuvo un impulso importante con el desarrollo del proceso de descentralización y con los debates que llevaron a la Constitución del 91 y que aún continúan.

En un sentido general, el problema se ha planteado en términos de participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones sobre la solución de sus propios problemas y sobre su propio desarrollo, es decir, como un proceso fundamentalmente político que busca una mejor interacción e interlocución entre el Estado y los ciudadanos, entre los "representantes" de la sociedad y la sociedad misma. El problema se amplía a las formas de organización de la ciudadanía para dicha interacción y a los espacios de representación que, frente a los órganos estatales, tiene dicha ciudadanía, organizada o no.

De allí, por ejemplo, el fomento a comités y consejos con participación de representantes de las comunidades usuarias o beneficiarias de programas estatales, la ampliación de espacios de representación ciudadana (Juntas Administradoras Locales, por ejemplo), o el desarrollo de propuestas de planeamiento participativo y de consulta ciudadana para la definición de proyectos de desarrollo o inversión (mesas de trabajo y mecanismos similares). Complementariamente, se ha hecho énfasis en la necesidad de la "educación y capacitación" para la participación y en el desarrollo de procesos de información pública al respecto.

Aunque no se han formulado explícitamente estrategias y políticas sobre este asunto, existieron desde un principio planteamientos sobre el carácter participativo del Sistema de Prevención de Desastres y sobre la necesaria intervención ciudadana en las actividades de prevención, atención y recuperación, que, de alguna manera, están relacionados con el contexto antes señalado, pero que al mismo tiempo tratan de responder a las condiciones propias del Sistema.

Estas formulaciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- Dentro del Sistema, las decisiones deben tender a tomarse de abajo hacia arriba, integrando en este proceso a las instituciones públicas y privadas, por una parte, y a las poblaciones beneficiarias de las acciones del Sistema, por otra. Desde este punto de vista, no se busca sustituir a la comunidad en peligro o afectada sino que se pretende vincularla con las tareas de prevención, atención y recuperación.
- El Sistema busca apoyarse en la capacidad de acción y de recuperación que tiene la propia comunidad, a la vez que potenciarla, y en sus acciones intenta desarrollar dicha capacidad.
- Aunque es coordinado por el gobierno, pretende comprometer a entidades públicas y privadas y organizaciones de la ciudadanía. En este sentido, debe desarrollarse un trabajo con la comunidad y sus organizaciones. Finalmente, durante un buen período de tiempo fue política más o menos explícita de la Oficina considerar que los problemas de la participación comunitaria debían desarrollarse especialmente en los municipios, entendiendo las administraciones municipales y los Comités Locales de Emergencia como las instancias del Sistema más "cercanas" a los ciudadanos.

3.2.4 La información pública como instrumento de promoción del sistema

Como instrumento importante de promoción del sistema y de sensibilización de administraciones locales y regionales, se desarrolló una política de información pública

basada en la distribución en diferentes poblaciones objetivo de una serie de impresos y audiovisuales. Entre ellos, la serie MI AMIGO, en la cual sobre cada tipo de evento y para diversas regiones se hacía una presentación y se daban recomendaciones en caso de que ocurriera (Inundaciones, Erupciones volcánicas, Huracanes, Terremotos, Incendios Forestales); la serie Memorandos, dirigida específicamente a las administraciones municipales (Rellenos sanitarios, Agua potable, Tratamiento de aguas negras, Asentamientos humanos en zonas de riesgo); los materiales de apoyo al Programa Escolar de Prevención de Desastres (Cartilla Guía y Cómo vivir aquí); y, finalmente, materiales de carácter general (Decreto 919, Prevención de Desastres, un concepto de planificación, Directivas Presidenciales y Ministeriales sobre prevención de desastres, Papel de las Administraciones Departamentales y Municipales, Guías municipales para la planificación y la prevención de desastres, Pautas Diplomáticas para ayuda externa en caso de desastre y una síntesis del Programa de Mitigación de Desastres en Colombia - Programa UNDRO). Adicionalmente, se produjo una serie de audiovisuales, ya sea de apoyo a actividades realizadas o como elementos para presentar por televisión.

Como puede apreciarse, la diversidad de materiales y poblaciones receptoras, y el tiraje (entre 10.000 ejemplares para los memorandos; hasta 500.000 ejemplares para las cartillas sobre eventos) hacen difícil una evaluación de su impacto. Lo que sí está claro es que para los promotores del sistema, a nivel nacional y regional, y para las entidades miembros de éste, se constituyeron en recursos de intervención y de apertura de espacio, especialmente en niveles locales.

3.3 De los planteamientos conceptuales a su implementación

Como señalamos más arriba, el conjunto de planteamientos desarrollados en el período inicial fue resultado de una experiencia de intervención. Al mismo tiempo, las necesidades de intervención limitaron la posibilidad de materializar en parte dichos planteamientos, a lo que nos referiremos más adelante cuando analicemos las ambigüedades del Decreto 919 de 1989, por ejemplo. Puede decirse, entonces, que ni el desarrollo del sistema fue lineal ni el conjunto de planteamientos a los que se llegó, y que posteriormente fue incorporado al "discurso del sistema", se materializó completamente, tal y como aparece en dicho "discurso". Esto puede expresarse en tres aspectos principales:

3.3.1 La prevención como eje de la acción y como instrumento de planificación

Aunque ésta era una conclusión compartida y se desarrollaron una serie de instrumentos que posteriormente han ido teniendo un impacto importante en algunos niveles locales y regionales, varios factores limitaron sus alcances.

En primer lugar, las fluctuaciones de las coyunturas de los desastres, las cuales convertían a la Oficina en una "unidad de atención" cada vez que se presentaba una crisis importante. Esto es particularmente cierto, por ejemplo, en el caso de las inundaciones del norte del país, en los años 1988 y 1989, y en la crisis del Galeras, en abril-mayo de 1989. Dichas coyunturas desequilibraron el trabajo de la Oficina y lo sesgaron hacia la atención y, posteriormente, hacia la recuperación. De todas maneras, la prioridad política del gobierno de turno era la respuesta a los acontecimientos antes que el desarrollo de una política preventiva, así fuera reconocida en las formulaciones,

por ejemplo, de los Planes Nacionales de Desarrollo. Esta prioridad política va a manifestarse de la manera más clara en la crisis generada por el sismo de Páez, en junio de 1994, hasta provocar una dislocación temporal del sistema⁷.

En segundo lugar, la dificultad de hacer permeables las instituciones en general, y los organismos de planificación (DNP-CORPES, principalmente), en particular, para introducir y desarrollar el tema⁸. En este sentido, un cúmulo de esfuerzos en relación con los resultados obtenidos prácticamente se perdieron. Excepción a este caso fue la formulación y desarrollo de una política para asentamientos humanos en zonas de riesgo, generada en una coyuntura de innovación de las políticas de vivienda en el país, que fue receptiva a los planteamientos preventivos. Se desarrollaron, pues, proyectos importantes y probablemente el Sistema de Vivienda de Interés Social es el sector en el cual se ha implantado con mayor fuerza una política preventiva⁹.

Un tercer elemento es el del apoyo político a la propuesta preventiva. A nivel de discurso ésta es reconocida y durante prácticamente dos administraciones (Barco, de 1986 a 1990, y Gavina, de 1990 a 1994) se contó con el respaldo necesario para adelantar el experimento, sin mayor intervención de los estamentos políticos e incluso en contra de algunos sectores que pedían medidas que no correspondían a las situaciones (por ejemplo, cuando durante las inundaciones de 1988 se propuso en el Congreso de la República la declaración de emergencia económica). Sin embargo, coyunturalmente las presiones ejercidas sobre la ONAE iban siempre en el sentido de la respuesta y nunca en el sentido de la prevención.

Esta situación implicaba unos niveles altos de vulnerabilidad política, identificados casi desde un principio, frente a un "aparato" no institucionalizado y de hecho no "existente normativamente". Esto precipitó la carrera por la institucionalización con la idea de que así se disminuía la vulnerabilidad política y se le daba continuidad al proyecto. Situaciones posteriores (sismo de Páez, cambio de gobierno y desarrollo de una política clientelista e inmediatista, nuevamente) van a demostrar que los términos de la vulnerabilidad política habían cambiado, pero la institucionalización de la Oficina dio lugar a otro tipo de problemas.

3.3.2 La descentralización

La concepción descentralizada y descentralista se ve enfrentada a varias limitaciones¹⁰. En el momento de su formulación, desarrollo e implantación se atraviesa por el proceso que va a llevar a la Constitución de 1991. Este proceso pone en cuestión el carácter

⁷Ver, para un análisis de Paéz, F. Ramírez, "El Sismo de Páez (Cauca): Respuesta y Manejo de un Desastre". En : Desastres y Sociedad, No. 4.

⁸Ver al respecto el análisis hecho por J. Díaz y F. Ramírez, en octubre de 1993. Consultoría para la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Informe Final .Documento No. 1. Santafé de Bogotá, 26 de Octubre de 1993.

⁹Ver a este respecto, F. Ramírez, "Asentamientos Humanos en Zonas de Alto Riesgo. Elementos para una Política". En: Memorias. Taller Regional de Capacitación para la Administración de Desastres. Bogotá, ONAD/PNUD/OPS/OEA, 1991.

¹⁰Ver al respecto el análisis hecho por J. Díaz y F. Ramírez, en octubre de 1993. Consultoría para la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Informe Final .Documento No. 3, Santafé de Bogotá, 26 de Octubre de 1993.

centralista del Estado, reivindica, a través de las propuestas de ordenamiento y autonomía territorial, la descentralización del mismo y se inscribe en el proceso abierto con la elección popular de alcaldes. En este sentido, los planteamientos de un sistema descentralizado son bien recibidos en los medios regionales y locales y en los sectores nacionales que impulsan la descentralización y la modernización del Estado.

Pero este mismo proceso encuentra su contraparte en el desarrollo de un reflejo centralista, de defensa de la institucionalidad burocrática existente, que se expresa en dos sectores. El de la clase política de funcionarios públicos de las instituciones centrales del Estado, lleva al reconocimiento formal de la necesidad de descentralización por parte de las entidades, pero también a seguir trabajando con concepción centralista, lo cual, al interior del Sistema, crea contradicciones y conflictos con los niveles regionales y locales. En el municipal y regional la descentralización implica la transferencia de competencias, y hay que tener en cuenta que estos se hallan acostumbrados políticamente a recibir, sin mayor esfuerzo, las dádivas de sus representantes y senadores (auxilios parlamentarios) o la intervención y financiación por parte del Estado para resolver algunas de sus necesidades (el paternalismo del Estado siempre va acompañado y genera la actitud mendicante de los niveles locales).

Esta situación lleva a ambigüedades en los niveles de manifestación formal del Sistema y, por consiguiente, abre alternativas de manejo, ya sea centralista o descentralizado, dependiendo de quién o quiénes estén en el poder y al mando del Sistema. Estas ambigüedades contribuyen entonces a acentuar la vulnerabilidad política del mismo.

Adicionalmente, al interior de la Oficina y del equipo de trabajo, se presentaban distintas posiciones frente a esta situación, desde las centralistas y autoritarias hasta las autonómicas y descentralizadas, lo cual contribuyó necesariamente a la ambigüedad de las formulaciones posteriores.

Puede hacerse un análisis semejante de otros aspectos de la concepción y planteamientos del sistema, y señalar las contradicciones reales y presentes en su desarrollo (por ejemplo, en tomo al problema de la participación). Sin embargo, creemos que con los anteriores es suficiente para ilustración de este trabajo.

3.3.3 El Decreto 919¹¹ y sus ambigüedades

El Decreto 919 es aprobado en mayo de 1989, en un período en que se lleva a cabo la reforma del estado, ya instaurada la elección popular de alcaldes, pero sin haberse convocado aún la Asamblea Nacional Constituyente. En este sentido, lleva la marca del período: la ambigüedad con respecto a las funciones y competencias de los diferentes niveles territoriales, al papel del nivel nacional y a las condiciones y modalidades de la participación y de la representación ciudadana.

En el campo específico de los desastres, se mantiene en el Decreto la tensión entre atención y prevención. Si bien es cierto que se introduce el tema de la prevención y se

¹¹Presidencia de la República. Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia. Codificación de Normas. Decreto 919 de 1989. Santafé de Bogotá, Segunda Edición, noviembre de 1989.

señalan responsabilidades al respecto, se hace en términos de formulaciones generales que dejan abiertas diferentes alternativas y actitudes, y éstas se definen, en lo que se refiere a medidas de intervención estatal, más en relación con la ocurrencia de desastres y menos con las medidas de prevención y mitigación.

Estas ambigüedades se manifiestan fundamentalmente en los siguientes puntos:

- a. **Descentralización y centralismo.** Aunque se reconocen formalmente los niveles territoriales relativamente autónomos, se le da a la Oficina Nacional la facultad de imponer vistos buenos a los planes y acciones de los otros niveles del Sistema¹². Adicionalmente, los recursos financieros centrales del Sistema, canalizados a través del Fondo Nacional de Calamidades¹³, son definidos de manera centralizada, a solicitud de la Oficina. El papel de las instituciones nacionales, definido en su carácter de tales antes de la Constitución de 1991 y no modificado posteriormente, les da gran preponderancia en la acción, especialmente a aquellas de índole técnico-científico o de desarrollo de programas de inversión. En el período posterior, uno de los retos de la Oficina Nacional fue el de montar un sistema descentralizado con una legislación que todavía mantenía lazos importantes con los criterios de centralización en la toma de decisiones.
- b. **Participación ciudadana.** Aunque el sistema pretende "convocar a toda la sociedad", y en casos específicos lo hizo, la normativa está sujeta a las ambigüedades que en este ámbito vive el conjunto de la sociedad; abre las puertas a algún tipo de representación formal de entidades privadas o de ONG, mas no define mecanismos de participación ciudadana, de veedurías populares sobre las instancias del sistema, o de intervención de la población en la toma de decisiones. Cuando dicha participación se realiza, obedece más a la concepción que de ella tienen a nivel local, regional o nacional algunos funcionarios que a un planteamiento sustentado en normas claras.
- c. **Prevención y atención.** El cuerpo del Decreto 919 está constituido por una reglamentación sobre la "situación de emergencia"¹⁴, en la cual se precisan sus niveles, sus estados y los mecanismos extraordinarios para intervenir cuando se presenta. Y si bien se consagra la prevención y la mitigación como políticas del Estado, su desarrollo en la norma no alcanza los grados de precisión y de amplitud que alcanza la que se refiere a la "situación de emergencia". Aunque importante en sí misma e indicativa de un nuevo modo de abordar las cosas, la legislación preventiva debe ser desarrollada casi desde cero, lo que se logró parcialmente en casos como asentamientos en zonas de riesgo (Ley 9a. de 1989 y sus desarrollos), leyes sobre medio ambiente y otros dos o tres frentes. De todas maneras, la legislación deja sentir un poco el peso del interés político inmediateista de atender, antes que todo, las emergencias que se presenten.

¹²

Ver, por ejemplo, Decreto 919, artículos 61 y siguientes.

¹³Decreto 919, Artículo 70.

¹⁴Decreto 919, Capítulo II RÉGIMEN DE LAS SITUACIONES DE DESASTRES. Artículos 18 a 47, y Capítulo III SITUACIONES DE CALAMIDAD PÚBLICA, Artículos 48 a 52.

3.4 Institucionalización del Sistema

Pueden señalarse dos niveles de institucionalización del Sistema. El primero se da en el marco de su constitución, a través del Decreto 919, del cual analizaremos a continuación sus principales componentes de organización y de funciones. El segundo es la institucionalización de la Oficina Nacional en el contexto de una política de modernización del Estado, posterior a la Constitución de 1991, que la ubica en el Ministerio de Gobierno (hoy del Interior).

En el análisis de la organización y estructura del sistema, tal como llegó a plantearse y consagrarse en la práctica, vale la pena también diferenciar entre aquellos niveles que fueron objeto de reglamentación (lo que podemos llamar la estructura formal del sistema) y aquellos otros que fueron consagrados en la práctica como mecanismos de trabajo o de coordinación, pero que no tienen el carácter de los primeros.

3.4.1 Estructura del Sistema¹⁵.

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres fue creado por la ley 46, de 1988, y por el Decreto 919, de 1989, en lo que se refiere a su estructura y organización. El esquema inicial definido por las normas es relativamente sencillo y está articulado, por una parte, en tres niveles territoriales entre los cuales no existen relaciones jerárquicas y de dependencia administrativa (Comités nacional, regionales y locales de emergencia), y, por otra, en una estructura nacional de dirección y coordinación de las actividades del Sistema.

El Sistema Nacional se ha venido dotando, a lo largo del tiempo y de acuerdo con necesidades que van surgiendo con el desarrollo de su acción, de una serie de instrumentos de organización que han generado una serie de componentes más o menos permanentes, los cuales se agrupan de acuerdo con sus funciones y con los niveles territoriales en que actúan.

3.4.1.1 El Sistema en su dimensión nacional

De acuerdo con el Decreto Ley 919/89, la estructura nacional del Sistema está conformada por un conjunto de organismos, a saber:

- el **Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres**¹⁶, presidido por el Ministro de Gobierno (hoy del Interior), y que constituye lo que se puede llamar la máxima instancia de dirección del Sistema;
- los **Comités Técnico Nacional**¹⁷ y **Operativo Nacional**¹⁸, organismos de coordinación de la acción institucional y responsables de las políticas en sus

¹⁵Ver al respecto el análisis hecho por J. Díaz y F. Ramírez en octubre de 1993. Consultoría para la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Informe Final .Documento No. 7. Santafé de Bogotá, 26 de Octubre de 1993.

¹⁶Este Comité está integrado por el Ministro del Interior, quien lo preside, los Ministros de Hacienda, Defensa, Salud, Comunicaciones y Obras Públicas, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, los Directores de la Defensa Civil y la Cruz Roja, el Jefe de la Oficina Nacional (hoy Dirección Nacional) y dos representantes del Presidente de la República escogidos entre las Asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias.

respectivos campos de actuación (el Comité Técnico en el de la prevención y mitigación de desastres, principalmente, y el Comité Operativo en el de la atención misma de las emergencias que se presenten);

- el **Fondo Nacional de Calamidades**¹⁹, entidad de carácter financiero, relativamente independiente de la estructura del sistema mismo en su manejo, pero financiadora principal de las actividades del mismo;
- finalmente, como unidad "ejecutora" de la política y coordinadora y promotora de la acción del Sistema, se halla la **Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres**, adscrita inicialmente a la Presidencia de la República (Secretaría General) y, a partir de mediados de 1992, al Ministerio del Interior.

Además, se han creado diversas comisiones asesoras²⁰, dependientes ya sea del Comité Técnico Nacional o del Comité Operativo Nacional, para un mejor desempeño

¹⁷Organismo de carácter asesor y coordinador, conformado por funcionarios responsables de la coordinación de emergencias de las siguientes entidades: Ministerios de Defensa, Salud, Obras Públicas y Agricultura, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias, Policía Nacional, Defensa Civil, Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (TELECOM), Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), Instituto de Crédito Territorial (ICT, hoy INURBE), Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA, hoy Ministerio del Medio Ambiente), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Nacional Geológico Minero (INGEOMINAS), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Cruz Roja Colombiana.

¹⁸El Comité Operativo Nacional está compuesto por el Director de la Defensa Civil, quien lo preside, el Jefe de la Oficina Nacional (Director Nacional), un delegado del Ministerio de Salud y un delegado de la Cruz Roja. En general, fueron miembros permanentes invitados, representantes de la Policía Nacional, del Ejército y de la Fuerza Aérea.

¹⁹El Fondo Nacional de Calamidades es una cuenta especial de la nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, administrada por la Sociedad Fiduciaria la Previsora, la cual cuenta con una Junta Consultora conformada por los Ministros de Gobierno, Hacienda, Salud, Obras Públicas y Agricultura, el Superintendente Bancario, los Directores de la Defensa Civil y la Cruz Roja y el Jefe de la Oficina Nacional (hoy Dirección Nacional).

²⁰Las comisiones nacionales, tanto del Comité técnico como del Comité Operativo, nacieron en la mayoría de los casos como respuestas a requerimientos coyunturales del Sistema, o a la necesidad de implementar alguna decisión propuesta por la ONAD y avalada por estos comités. En este sentido, no obedecieron, al menos en sus inicios, a planteamientos sobre cómo realizar las tareas del Sistema. En el período 1988-1992, algunas de estas comisiones surgieron y desaparecieron muy rápidamente (Comisión del Río Magdalena, por ejemplo), otras aparecen y desaparecen de acuerdo a la sucesión de coyunturas (Comisión de Salud, por ejemplo) y, en fin, otras lograron una continuidad. En la generalidad de los casos, las comisiones están compuestas por representantes de las entidades que conforman ya sea el Comité Técnico o el Comité Operativo, cuyas funciones tienen que ver con el tema que determinó la creación de la comisión. En el período 1988-1992, se crearon y funcionaron con alguna regularidad las siguientes comisiones:

de microcuencas y saneamiento ambiental (coordinada por la DNPAD),

de embalses y represas (coordinada por la DNPAD),

de riesgos sísmico y volcánico (coordinada por el INGEOMINAS),

de incendios forestales (coordinada por el INDERENA),

de asentamientos humanos y vivienda (coordinada por el Ministerio de Desarrollo Económico),

de sus funciones y de acuerdo con necesidades coyunturales de desarrollo y formulación de políticas o de ejecución y coordinación de las mismas.

Finalmente, una serie de instrumentos técnicos han sido considerados o incluidos dentro de la organización del sistema como "servicios nacionales"²¹. Estos son, fundamentalmente, las diversas redes de vigilancia y alerta ya existentes o en proceso de montaje.

En el funcionamiento nacional del Sistema, la Oficina Nacional (Dirección Nacional) ha jugado el papel principal, tanto en términos de formulación de políticas y acciones como de relaciones con los otros niveles territoriales del sistema. Los comités técnico y operativo, especialmente el primero, han permitido coordinar la acción de las entidades nacionales, han desempeñado el rol de órganos consultivos y han servido para avalar "políticamente" las propuestas y acciones presentadas por la Oficina (Dirección). Más que instancias de Dirección, han sido espacios de convocatoria política y de coordinación institucional.

3.4.1.2 La organización regional y local

El desarrollo de los organismos regionales y locales del Sistema ha sido heterogéneo, tanto desde el punto de vista de la conformación de la estructura misma como desde el de su manera de operar. A continuación, se analizarán algunos componentes de lo que se puede llamar "sistemas regionales o locales" de prevención de desastres.

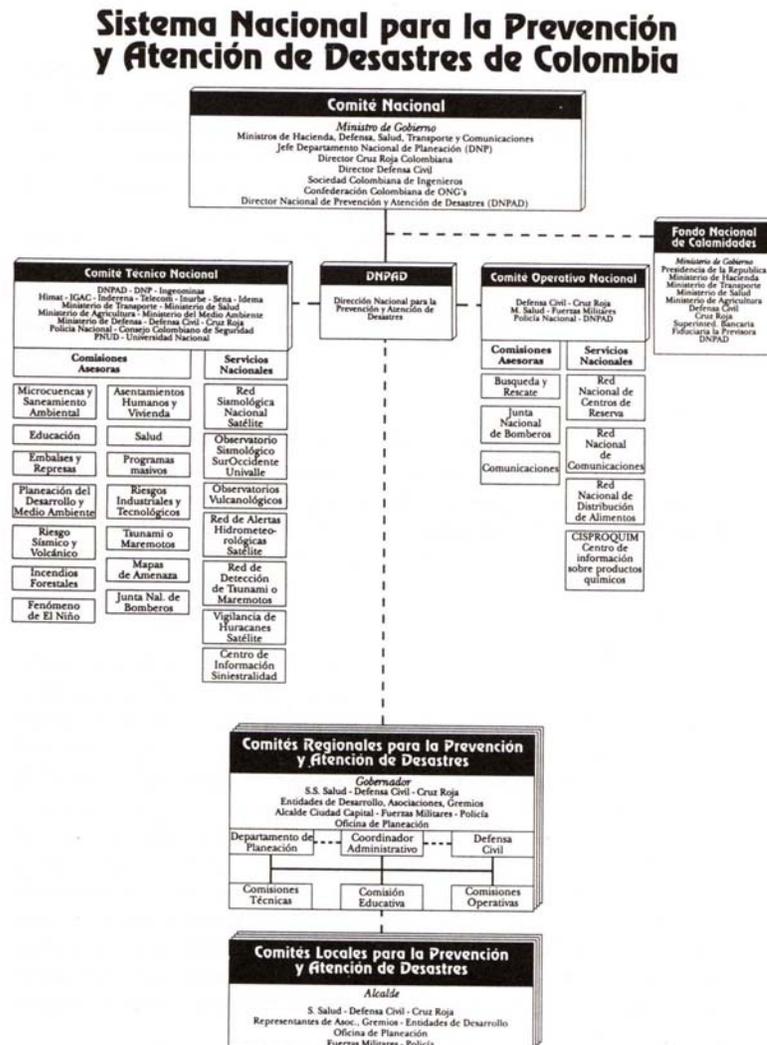
Comités Regionales de Emergencia

Constituyen el organismo directivo intermedio del Sistema Nacional. Presidido por el Gobernador, tiene la responsabilidad sobre las actividades de prevención, atención y recuperación necesarias a nivel departamental, y sobre la promoción, fomento, apoyo y coordinación de estas actividades con los niveles locales. Por otro lado, juegan el papel de interlocutor e intermediario con respecto a las entidades y organismos nacionales del Sistema.

de salud (coordinada por el Ministerio de Salud),
de programas masivos (coordinada por la DNPAD),
de riesgos industriales y tecnológicos (coordinada por el Consejo Colombiano de Seguridad),
de tsunamis o maremotos (coordinada por la Comisión Colombiana de Oceanografía),
y la Junta Nacional Coordinadora de los Cuerpos de Bomberos que, sin ser una comisión de alguno de los Comités Nacionales, puede ser asimilada a estos para efectos del análisis.
Posteriormente, a partir de la institucionalización de la Oficina en el Ministerio de Gobierno, se han creado las siguientes comisiones:
de planeamiento del desarrollo y medio ambiente (coordinada por el DNP),
de mapas de amenazas (coordinada por el IGAC).

²¹Se han considerado como servicios nacionales: 1. las redes de vigilancia y alerta sobre fenómenos naturales (red sísmológica, red de vigilancia de volcanes, red de alertas hidrometeorológicas, red de detección de tsunamis); 2. cierto tipo de servicios de información a la población como, CISPROQUIM (Centro de Información sobre productos químicos); 3. otro tipo de infraestructura general del sistema, como la Red Nacional de Centros de Reserva.

Están conformados legalmente (artículo 60 del Decreto 919) por un conjunto de miembros operativos (Comandante de la Unidad Militar, Director del Servicio de Salud, Comandante de la Policía, representantes de la Defensa Civil y de la Cruz Roja) a los cuales se le suman el Gobernador (quien lo preside), el jefe de planeamiento, el alcalde de la ciudad capital y dos delegados del Gobernador escogidos entre las Corporaciones Regionales o las asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias.



Como instancia de toma de decisiones y de coordinación interinstitucional, debe dotarse de los instrumentos y organismos adecuados para poder ponerlas en práctica. A nivel

general, estos instrumentos han sido el coordinador administrativo y las diversas comisiones del Comité (generalmente una comisión técnica, una operativa y otra de educación). También se ha previsto la existencia de un coordinador operativo (que en la mayoría de los casos es el comandante de la Defensa Civil) y una secretaría técnica correspondiente a planeamiento departamental.

El desarrollo de estos elementos del sistema departamental ha sido heterogéneo y ha dependido estrechamente de la situación que, en términos de desastres, atraviesa cada departamento. En este sentido, la constitución de los comités regionales ha dependido en buena medida de la presentación de una emergencia y de la necesidad de manejo por ella creada, y su permanencia en el tiempo, de la voluntad política y de la capacidad de darle un soporte de trabajo permanente.

En el caso de departamentos relativamente desarrollados en el tema, como Tolima y Caldas, el comité existe incluso con anterioridad a la formalización del Sistema Nacional, cuenta con un coordinador permanente y de dedicación exclusiva, con una unidad técnica (oficina regional) de coordinación y promoción y ha desarrollado las comisiones técnica, operativa y de educación. Además, realiza labores, acciones y proyectos de manera permanente, así no correspondan al mejor plan que pueda formularse, o incluso, cuando no responden a ningún plan.

En el caso contrario, el Comité no es convocado sino con motivo de la emergencia o del desastre; una vez pasado éste no se vuelve a reunir y, como estructura, no cuenta sino con un coordinador ocasional o "formalmente" permanente, que tiene que distribuir su tiempo y su acción con otras responsabilidades. Entre estos dos extremos puede encontrarse todo un abanico de situaciones intermedias y de combinación de ellas.

Las unidades u oficinas departamentales y las comisiones de los comités han sido producto de un relativo desarrollo del sistema departamental y de la necesidad de cubrir una serie de frentes de trabajo. En lo que respecta a esto último, parece que aún en varios departamentos prima una concepción orientada hacia la atención de desastres antes que hacia la prevención y la mitigación. En este sentido, el papel planificador de los CRES y su relación con las instancias planificadoras departamentales y/o regionales no ha alcanzado amplios desarrollos.

Comités locales de emergencia

Su conformación es análoga a la de los comités regionales y en su conjunto presentan un carácter aún más heterogéneo que estos. Es muy probable que en muchos municipios no existan o, en el mejor de los casos, sólo existan formalmente. Vale la pena distinguir en su desarrollo al menos tres niveles:

- Los correspondientes a las capitales de departamento, que en muchos casos, por su capacidad y desarrollo, pueden ser más fuertes que los comités regionales. Algunos (Cali, Medellín, por ejemplo) cuentan con una amplia trayectoria en materia de preparativos y de experiencia operativa y han buscado desarrollar los aspectos preventivos, planificadores y de mitigación. Otros, como el de Bogotá, de reciente creación y operación, han buscado a través de la formulación de planes de

prevención y atención de desastres, un marco general para su acción. Finalmente, algunos, como ya se señaló para los comités regionales, sólo desarrollan labores esporádicas y en el campo de la atención.

- Los correspondientes a ciertas ciudades intermedias (Buenaventura, Tumaco), que han llevado a cabo una labor importante y que, en el caso de Buenaventura, por ejemplo, han jugado un papel subregional sobresaliente.
- Finalmente, el resto de comités locales, la mayoría de los cuales sólo existe de una manera formal, cuentan con escasos recursos técnicos, humanos y financieros, su coordinador es prácticamente el alcalde y sólo se reúnen en caso de desastre. Dichos comités dependen en gran medida de la acción del comité regional respectivo o de las entidades nacionales.

3.4.2 Desarrollo del Sistema ²²

A partir de las normas, así sean ambiguas, definidas por el Decreto 919, entre 1989 y 1992 (Institucionalización de la Oficina Nacional en el Ministerio de Gobierno, hoy del Interior), se desarrolla un proceso de construcción del sistema nacional, liderado por la Oficina, que tiene una serie de características que resumimos a continuación:

- a. Buena parte de los esfuerzos de la Oficina Nacional se concentran en la construcción institucional, de organización del sistema. Ello implica que, en la intervención misma, siempre se trata de generar los mecanismos de organización que permitan darle una continuidad al trabajo en los niveles locales y regionales, es decir, construcción, ordenamiento y funcionamiento de los Comités regionales y locales, formulación de planes de acción e incluso asesoría para el desarrollo de los trabajos regionales y locales definidos. Un segundo esfuerzo es el de consolidar las relaciones logradas con las entidades del nivel nacional, a través de los Comités Técnico y Operativo y de las comisiones asesoras, y el desarrollo de políticas de intervención basadas, en lo posible, en los criterios de descentralización definidos.
- b. Por una parte, la base de la construcción de la organización está constituida por la intervención en las coyunturas de desastres que se presentan. Esta intervención se centra en los procesos de respuesta a los medianos y pequeños desastres del período (después de Armero no se ha presentado en el país un "gran desastre"²³), a

²²Por razones de espacio, en este trabajo es imposible realizar un análisis detallado, como quisiéramos, del proceso de desarrollo del sistema y nos vemos obligados a sintetizar algunos de sus componentes más importantes. Vale la pena reafirmar aquí que dicho desarrollo no fue lineal, estuvo atravesado por contradicciones y diferencias tanto al interior de la Oficina como en el conjunto de condiciones "externas" que lo determinaron. Los resultados que señalamos fueron el producto de la manera como se resolvieron dichas contradicciones y diferencias, y de cómo los factores "externos" (políticos y sociales) actuaron sobre el sistema.

²³Lo anterior puede ilustrarse con los datos, por ejemplo, del año 1993. De acuerdo con los registros llevados por la Dirección General, durante ese año se produjeron 402 eventos, los cuales fueron atendidos por el sistema nacional, en los planos local y regional o con intervención nacional. Estos 402 eventos no son reportes de prensa, sino de las instancias del sistema que estuvieron involucradas en su atención y en los procesos de recuperación que generaron. En su conjunto afectaron a cerca de 22.000 familias (125.000 personas), fueron destruidas 1740

todo lo largo y ancho de la geografía nacional. Ha tenido diferentes niveles de exigencia ya que en múltiples ocasiones existe capacidad regional o local para actuar y recursos para ello. En estos casos, el papel de la Oficina fue de apoyo logístico, de coordinación de participación de entidades nacionales y de fortalecimiento institucional (a veces hasta giro de recursos económicos) para la atención y la recuperación, y la promoción, a partir de allí, de políticas preventivas y de fortalecimiento institucional. En otros casos, implicaba la presencia más directa de la Oficina en todo el proceso, pero siempre sobre la base de los comités existentes o de su organización.

- c. Por otra parte, la intervención está centrada en el desarrollo de procesos preventivos, ya sea planteados por las instancias locales o regionales (la Oficina juega el papel de apoyo institucional y a la gestión de recursos, de seguimiento a los proyectos y ampliación de la experiencia a otros niveles), ya sea inducidos por el nivel nacional como proyectos pilotos (caso del proyecto Medellín) o como desarrollo de proyectos planteados en la región, pero que no cuentan con los recursos para su desarrollo. En ambos casos, los proyectos están encaminados al progreso de políticas de prevención y mitigación, ya sea a nivel territorial general (planes integrales de Medellín o Manizales, del Tolima o del Quindío), ya sea a nivel sectorial (conjunto de proyectos de reubicación de vivienda generados en 1991-1992, gracias a la acción de la Comisión de Asentamientos Humanos), ya sea de fortalecimiento de la acción de algunas entidades (servicios nacionales).
- d. Otro campo de intervención de la Oficina está centrado en la definición de las políticas e instrumentos de acción y en el desarrollo del proceso de consolidación e institucionalización del sistema. Por una parte, la capacidad de convocatoria generada permite intervenir en la "venta del cuento" a sectores políticos, a través de la intervención en algunas definiciones legales (Ley 9a, de 1989, o de Reforma Urbana, Ley 3a, de 1991, Ley de Vivienda, discusiones sobre la Ley 99 del Medio Ambiente, y, de manera más restringida, sobre la Constitución de 1991). Por otra parte, frente a los niveles de vulnerabilidad política existentes, se trata de institucionalizar la cabeza del sistema (la Oficina) en el marco de los nuevos procesos de modernización del Estado, en curso en los primeros años de la década.
- e. Finalmente, la evolución del sistema nacional lleva a que Colombia tenga presencia creciente en el contexto internacional en el tema de desastres, tanto a partir del desarrollo de proyectos en el país, como de las discusiones internacionales generadas alrededor del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales-DIRDN, como de la participación en otros países para la formulación de políticas (cooperación bilateral prestada por Colombia).

viviendas y dañadas 7492. Ninguno de ellos representa un evento "grande" y sólo muy pocos se presentaron en grandes ciudades. (F. Ramírez está desarrollando actualmente, basándose en la información existente en DesInventar-Colombia, un análisis de la significación de los eventos registrados entre 1960 y 1994, con el fin de corroborar algunas hipótesis que sobre el número de desastres y su manejo han sido planteadas en el marco de la RED).

3.4.3 Institucionalización de la Oficina

Hasta mediados de 1991, la Oficina siguió siendo una unidad conformada por un Jefe de Oficina (único funcionario gubernamental, en sentido estricto) y un grupo de asesores, financiados por el PNUD o contratados por la Presidencia de la República, de carácter relativamente "informal" frente al conjunto de instancias gubernamentales, que, sin embargo, habían podido desarrollar el conjunto de acciones y logros antes descritos. Una preocupación permanente, de al menos una parte de este grupo de trabajo, era la del futuro de la Oficina. Se reconocía la gran vulnerabilidad política existente debido a la provisionalidad de este equipo y de su continuidad de trabajo, susceptible de verse afectado por cambios en las políticas generales de manejo de la cuestión pública. En 1990-1991, pese a haber superado sin mayores traumas un cambio de gobierno y habiéndose comprobado una continuidad en el manejo y actitud estatal frente al tema, el fantasma de la vulnerabilidad política seguía existiendo.

Una estrategia para disminuir la vulnerabilidad política del sistema consistió en elaborar, definir y llevar a cabo un proceso de institucionalización de la Oficina de tal manera que ésta, como cabeza y eje del sistema, pudiera garantizar una continuidad en su acción y en sus políticas. Frente a esta estrategia se discutieron varios elementos, entre ellos la definición de la Oficina en relación con sus objetivos, metas, funciones y misión, la formulación de una estructura interna (compuesta por dos o tres divisiones), una planta de personal y una serie de recursos de apoyo, todo esto resultado del trabajo de un experto en organización institucional. Esta propuesta, elaborada por y para la Oficina, fue incorporada, con algunas modificaciones, en los decretos de modernización correspondientes a la definición de la nueva estructura del Ministerio de Gobierno (hoy del Interior).

Otro elemento de discusión hacía referencia a la ubicación de la Oficina dentro del aparato de Estado. Varias alternativas fueron tenidas en cuenta al respecto.

En primer lugar, su mantenimiento en la Presidencia de la República. La Jefatura de la Oficina estaba de acuerdo con dicha alternativa, así como un buen número de consultores y de entidades, en el sentido de reconocer (como reflejo de un cierto centralismo) que esta ubicación de "alto nivel" daba reconocimiento, jerarquía y capacidad de convocatoria. Sin embargo, esta alternativa se enfrentó al proceso de modernización de la Presidencia de la República, que en ese momento (1991) veía la necesidad de eliminar todas aquellas dependencias que no hacían referencia directa al trabajo y funciones del Presidente, y suponiéndose que Desastres no era una de esas prioridades. Esa modernización también implicaba eliminar una serie de consejos, secretarías, oficinas y comisiones que se habían ido enquistando en la estructura de la presidencia a través de los años, formal o informalmente, y que reproducían y reiteraban funciones correspondientes a otras entidades del Estado²⁴.

²⁴Durante mucho tiempo fue costumbre política en Colombia, cuando una entidad no funcionaba o no le daba importancia debida a un problema, crear a nivel de la Presidencia una instancia que lo hiciera, aunque eso significara colisión de competencias y funciones y desperdicio de recursos.

En segundo lugar, se consideró su ubicación ya fuera en el marco del Departamento Nacional de Planeación (con el criterio de que la prevención es instrumento de planificación) o en el nuevo Ministerio del Medio Ambiente (relación directa entre medio ambiente y desastres). Cualquiera de estas alternativas implicaba, desde el punto de vista institucional (por las funciones de estas entidades), la separación entre prevención/mitigación y atención de emergencias, sin que se encontrara dónde ubicar a esta última ni se generara ningún acuerdo sobre la conveniencia o no de esta separación.

De todas maneras, el debate fue zanjado por la decisión tomada por la Presidencia de la República de trasladar la oficina al Ministerio de Gobierno. Esta decisión, no compartida por la Oficina en su momento, presentaba dos aspectos importantes. En primer lugar, teóricamente, la ubicación en el Ministerio de Gobierno aparecía como coherente con la nueva institucionalidad del Estado; la distribución de funciones y las perspectivas de desarrollo del propio ministerio que se transformaría en Ministerio del Interior, las responsabilidades en los procesos de descentralización, participación ciudadana y ordenamiento territorial, así como su relación directa con los gobernadores elegidos popularmente, permitían que una oficina dependiente del ministerio pudiera asentarse sobre el desarrollo de estos procesos para garantizar su fortaleza.

Por otra parte, esta decisión representó un mayor nivel de vulnerabilidad política pues el Ministerio de Gobierno, en particular, encargado del manejo político, de la relación con los partidos y con el parlamento, es el ministerio más político y clientelista del Estado colombiano. Por ello, la ubicación en él de la Oficina, sobre todo en el período de transición entre Ministerio de Gobierno y del Interior, podía hacerla sujeto de manejos políticos, especialmente en lo correspondiente a recursos.

Aunque los Decretos de reorganización de la Presidencia y de traslado de la Oficina al Ministerio de Gobierno datan de mediados de 1991, el traslado real sólo se realizó prácticamente un año después, a mediados de 1992. Hasta esa fecha, la Oficina se mantuvo más o menos como antes, buscando de alguna manera demorar y paliar el traslado. Cuando éste fue un hecho, se retiró gran parte del equipo de trabajo, empezando por el jefe de la Oficina.

El traslado inicial de la Oficina al Ministerio no trajo transformaciones importantes ni en las formas de trabajo ni en la capacidad de convocatoria y de organización de la Oficina, pese a que algunas instancias y algunas personas se resintieron al no contar ya con la jerarquía de ser miembros de la Presidencia de la República o estar bajo su dirección.

Sin embargo, dicho traslado suscitó una serie de ajustes en algunos niveles, en particular, la conformación de la estructura definida, el trabajo permanente ya no con asesores sino con funcionarios públicos, la estructuración de equipos de trabajo y el cambio de algunas prioridades en el mismo. En todo caso, y a través de la contratación de algunos de los miembros del equipo anterior (incluyendo al ex jefe de la Oficina) para encargos especiales, se garantizó de alguna manera la continuidad del trabajo y se pretendió sentar las bases para que el nuevo personal (funcionarios públicos) asimilara y continuara con el mismo.

Por otra parte, la vulnerabilidad política se hallaba relativamente cubierta hasta la finalización del gobierno de César Gaviria, en tanto se mantuvieron casi hasta el final las actitudes y el respaldo dados desde el inicio de la administración. Sin embargo, un gran interrogante pendía, durante el año 1994, sobre las perspectivas de desarrollo del sistema con un nuevo gobierno.

3.4.4 La situación actual: la manifestación de la vulnerabilidad política

La situación anteriormente señalada se mantiene hasta mediados de 1994. De hecho, la reunión de Cartagena muestra el nivel de convocatoria alcanzado por el Sistema, tanto nacional como internacionalmente, y la presencia de un gran número de delegados de organismos e instituciones locales y departamentales revela su interés y, de manera indirecta, el impacto del trabajo del sistema sobre estos niveles. Si este evento, realizado a finales de marzo de 1994, puede considerarse el punto de "apogeo" del sistema, ese mismo año evidencia las manifestaciones de la vulnerabilidad política a la que hemos hecho alusión.

El primer campanazo a este respecto lo constituye la actitud del gobierno Gaviria, a dos meses de terminar su mandato, frente a la ocurrencia del sismo de Páez. Por primera vez, desde el desastre del Ruiz, el gobierno, a través del presidente y dos de sus ministros (Defensa y Gobierno), juega un papel protagonista en la respuesta inmediata a un desastre y toma decisiones desde fuera o a contramano de las recomendadas por el Sistema.

Aunque esto se dé en una fase terminal de un gobierno, con el interés de mantener su imagen y en medio de una reñidísima campaña electoral, y en una coyuntura política delicada, lo cual puede explicar en parte el interés de protagonismo, constituye un cambio en las reglas de juego definidas y es tomado como una desautorización al sistema mismo. La relativa autonomía operativa, técnica y de coordinación desarrollada y el aval y el apoyo políticos mantenidos hasta ese momento, son puestos en duda por la intervención desde "arriba".

El conjunto de medidas tomadas desde fuera y al margen del Sistema recuerda claramente la "época sin sistema"; una respuesta política que declara la emergencia y nombra un doliente de la crisis muestra coyunturalmente y frente a la población "el interés del gobierno por lo sucedido". Aunque el sistema funciona y tiene la responsabilidad de la intervención, a nivel de "discurso" y de medios de comunicación este papel se opaca para destacar el de los protagonistas del momento. Como consecuencia se presenta un debilitamiento político del Sistema, lo cual implica una menor capacidad de convocatoria y un mayor esfuerzo para garantizar las tareas del manejo del desastre²⁵.

Con posterioridad al evento de Páez y a los esfuerzos desarrollados para recuperar al Sistema, la vulnerabilidad política empieza a manifestarse, de una manera más notoria,

²⁵Para un análisis más detallado del caso Páez, ver el No. 4 de la Revista Desastres y Sociedad, especialmente en lo que se refiere a sus consecuencias sobre el Sistema Nacional, el artículo de F. Ramírez "El Sismo de Páez (Cauca): Respuesta y manejo de un desastre" y, en el mismo número de la revista, el artículo de O.D. Cardona "Otro relato acerca del desastre de Páez".

con el cambio de gobierno, ocurrido el 7 de agosto de 1994, y con las políticas de manejo de la cosa pública de la nueva administración. Aunque este no es el espacio para realizar dicho análisis, puede plantearse que hay efectivamente una ruptura entre el manejo del Estado por parte de los dos gobiernos anteriores y la dinámica que impone el gobierno Samper.

De alguna manera, y parafraseando algunas declaraciones públicas del propio Presidente, si el Gobierno de Gaviria tenía como lema "Bienvenidos al futuro", el del Gobierno de Samper reza "Estamos de regreso". En el curso de un año de gobierno se han acentuado algunas de las maneras tradicionales y centralizadas de desarrollar la política, que se creían superadas, y en medio de una crisis marcada por el fracaso de la política de paz, por las dudas crecientes sobre la legitimidad del gobierno (financiación de campañas políticas con recursos del narcotráfico), por las dificultades políticas frente a la mayor parte de los problemas, se ha iniciado una campaña abierta contra las instituciones, las políticas y reformas introducidas por la Constitución de 1991, en particular respecto al proceso de descentralización²⁶.

En este contexto, si bien los temas de prevención de desastres bajan a un décimo nivel de prioridad, el aparato del sistema puede ser utilizado políticamente en situaciones coyunturales que permiten una presencia estatal específica. Esto se manifiesta en la importancia que revisten las tareas de atención, en la utilización clientelista de los puestos de dirección del sistema y en la destinación de recursos del mismo para atender otros campos diferentes a los de su competencia (por ejemplo, los expulsados de Venezuela, o las personas afectadas por ataques guerrilleros y otras manifestaciones de la violencia social)²⁷.

Hasta las propuestas de reforma administrativa incluidas en los decretos de creación del Ministerio del Interior, como convertir la DNPAD en una Unidad Administrativa Especial, con mayor autonomía que una dirección de Ministerio, sirvieron para considerar, por ejemplo, el manejo de desplazados internos entre las funciones de dicha unidad especial, ampliando a campos distintos de los desastres y su mitigación las funciones del sistema.

Consecuencia de ello, pero también expresión de esta situación, fue la renuncia del Director General, en enero de 1995, y el retiro de prácticamente todo el equipo directivo

²⁶Para ilustrar este punto, el lector se puede remitir, entre otras cosas, a las declaraciones de prensa de diversos funcionarios del actual gobierno en contra de los municipios, según las cuales estos son responsables, por ejemplo, de la crisis fiscal del Estado, y a los proyectos de actos legislativos, modificatorios de la Constitución, presentados al Congreso en diversos campos. Sintomática de esta situación es, además, la no presentación de la ley de ordenamiento territorial, la cual debería profundizar el proceso de descentralización.

²⁷A este respecto, vale la pena señalar, como un síntoma, el mantenimiento en interinidad de la Dirección Nacional, prácticamente desde fines de enero de 1995 hasta la fecha. Mientras en 7 años se nombraron dos directores nacionales, durante 1995 han existido cuatro, uno de los cuales estaba simplemente haciendo puente para otro cargo en el Estado y otro fue Director encargado. Sólo recientemente, en octubre de 1995, se nombró Director en propiedad, del cual no se conocen ni sus planes ni su recorrido en el campo de los desastres.

de la Dirección Nacional, en los meses siguientes, es decir, el que contaba con experiencia y mantenía la continuidad de la acción del sistema. Otro rasgo preocupante, que expresa la situación, es el carácter de interinidad de la cabeza de la Dirección Nacional, entre febrero y octubre; un Director nombrado que se retira cuatro meses después, otro encargado por tres o cuatro meses y, por fin, uno nombrado en propiedad a partir de octubre, que bien puede durar lo mismo.

Estos aspectos se reflejan inicialmente y hasta el momento en la Dirección Nacional. En los niveles regionales y locales se deja sentir la situación, pero, hasta el momento, lo que se ha montado sigue más o menos funcionando. El desarrollo de la coyuntura política actual, más que cualquier otro elemento interno del sistema, determinará cuál será su suerte.

4. A manera de conclusión. Algunas reflexiones sobre el "Sistema" y su situación actual

La anterior exposición de los orígenes, principios, organización y desarrollo del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia permite, como resultado, destacar algunos puntos importantes, a manera de conclusiones, y referirlos a la situación actual por la que atraviesa el sistema, situación marcada por un cambio en las políticas generales del Estado y, por consiguiente, en el manejo de ciertos temas, entre los cuales se encuentra el de los desastres.

Luego de casi ocho años de desarrollo continuo del sistema y diez años después del desastre de Armero, coyuntura en la cual tuvo su origen institucional, el sistema logró desarrollar una capacidad de formulación de políticas, de intervención tanto en procesos de prevención/mitigación²⁸, como de manejo de desastres y de recuperación que nunca antes tuvo el país. Esta capacidad ha estado combinada con la de convocatoria nacional y con la que han mostrado regiones y localidades para hacerse cargo de sus propios problemas.

Al contrario de lo que muchos pueden pensar, la acción del Sistema ha estado centrada en los pequeños y medianos eventos ocurridos durante el período y ha abarcado no sólo los centros urbanos o las infraestructuras productivas y de servicios, importantes desde un punto de vista económico y social nacional, sino que se ha reflejado en los rincones más apartados del país. Esto ha sido posible gracias al planteamiento de organización del sistema, basado en un pequeño grupo promotor y de apoyo a nivel nacional, a las responsabilidades locales y regionales y al desarrollo del arte de la coordinación y la concertación entre niveles territoriales. Por otro lado, no se ha presentado un gran desastre en estos últimos años. Precisamente una de las preocupaciones del sistema, mantenida mucho tiempo y aún no resuelta, estriba en la

²⁸No existe una evaluación detallada del impacto de las políticas, medidas y proyectos de prevención/mitigación desarrollados en esos ocho años. Valdría la pena desarrollarla con el fin de poder fundamentar sobre resultados de acciones ocurridas, las ventajas, las metodologías y los resultados reales de dichas acciones.

constatación de que el sistema **no está preparado para atender un gran desastre** (un sismo en la ciudad de Bogotá, por ejemplo).

Correlativamente al desarrollo de la organización del sistema, éste ha servido como polo de atracción y de referencia al trabajo realizado por diferentes instituciones, por ejemplo, de índole universitaria o de organismos no gubernamentales. Aunque estas relaciones nunca han sido fáciles, han permitido fortalecer el tema de la prevención gracias a las discusiones y debates suscitados, pero sobre todo al trabajo conjunto realizado.

El sistema, aunque gubernamental, ha intentado convocar al conjunto de la sociedad en un propósito nacional para la prevención de desastres. Aunque esta convocatoria siempre está mediada por la coyuntura política y social, el desarrollo de estrechas relaciones con organismos no gubernamentales, con sectores profesionales y gremiales, si bien parciales hasta ahora, es una muestra no sólo del éxito sino de las potencialidades de este accionar. El proceso de desarrollo del sistema creó instrumentos, metodologías y formas de hacer las cosas que han sido experimentados y practicados durante algunos años y que en algunos casos se han afinado. Estos instrumentos están ahí, existen, y pueden ser utilizados independientemente de la coyuntura actual por la que atraviesa el sistema.

Estos logros globales, junto con algunos otros señalados a lo largo del trabajo, dan cuenta de los resultados del sistema, los mismos que han estado condicionados por las diversas coyunturas. Tal como se ha señalado, por ejemplo, sin los procesos de descentralización en curso a finales de los ochenta y principios de los noventa hubiera sido probablemente otro el carácter del sistema.

Las coyunturas presentadas entre Armero (1985) y Páez (1994) fueron todas "ascendentes", es decir, por su carácter, permitieron al planteamiento del sistema avanzar, encontrando de forma permanente y, a veces inexplicada, resonancias importantes. Con Páez se abre la primera coyuntura "descendente". Por primera vez, en términos políticos, se presenta un conjunto de circunstancias que traban el desarrollo del sistema y su accionar, que le imponen limitaciones y obstáculos. Esta situación parece prolongarse, con mayor fuerza pero por otras razones, con el primer año del nuevo gobierno, no tanto por un desmontaje del sistema, sino por su uso al servicio del político de turno y, por consiguiente, por el "olvido" de su misión y de sus perspectivas. Es difícil entrever, en la actualidad, y sin que se presenten nuevas manifestaciones, el efecto en el corto y mediano plazo y sus consecuencias en los futuros desarrollos del sistema nacional. Incluso es difícil predecir la duración de esta situación, si tiende a profundizarse o a mantenerse como hasta ahora.

Si bien es claro que el tema desaparece de la agenda política del gobierno, por lo menos por ahora, también lo es que se siguen desarrollando acciones de diverso orden que mantienen vigente la acción frente a desastres. Si bien es cierto que el nivel más "golpeado" por la coyuntura ha sido el nacional, también lo es que en los regionales y locales, o por lo menos en algunos de estos, se sigue trabajando y manteniendo una presencia importante.

En esta situación una serie de preguntas quedan abiertas, imposibles de contestar actualmente: ¿Cuál es el futuro del sistema colombiano? ¿Lo construido y su inercia tienen más peso que las tendencias que caracterizan la coyuntura? ¿Cuál será la duración de la coyuntura "descendente"? ¿Cómo afecta los logros del sistema, especialmente en términos locales y regionales? ¿Las características de la coyuntura actual del sistema son temporales, de corto plazo, o, por el contrario, representan tendencias de largo plazo en el manejo del Estado? ¿Y si estas características constituyen tendencias de largo plazo, es posible modificarlas? ¿A través de qué mecanismos?

BIBLIOGRAFÍA

BUSTAMANTE, M. (1991). "Sistema Local para la Prevención y Atención de Desastres de Medellín". En: Informe Final Consultorio. Convenio COL 88-010. Medellín, 3 de agosto.

CÁRDENAS, C. (1993). Antecedentes y Origen del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia. Una primera aproximación al tema . Proyecto UNDRRO Mitigación de Riesgos en Colombia, Fase II. Santafé de Bogotá, marzo.

CÁRDENAS, C. (1993). Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Análisis de las normas legales. Proyecto UNDRRO Mitigación de riesgos en Colombia, Fase II. Santafé de Bogotá, mayo.

CARDONA, O.D. (1991). Making an Institutional System for Disaster Preparedness and Risk Mitigation. Disaster Management Work Shop, Oxford Polytechnic.

CARDONA, O.D. (1992). Prevención de desastres y mitigación de riesgos: desarrollo y tendencias en Colombia. San Juan (Argentina), CERESIS-INPRES, mayo.

CARDONA, O. D. (1993). National System for Risk Mitigation and Disaster Preparedness of Colombia. University of Bristol, University College of London, Oxford University (Disaster Management Models: Seven country Case Studies), Oxford Centre for Disaster Studies, octubre.

CARDONA, O. D. (1993). Aspectos sociales, económicos y de desarrollo de la prevención de desastres. Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre ayuda humanitaria y prevención de desastres. San José, Costa Rica, junio.

CARDONA, O.D. (1994). Sistema Nacional de Prevención de Desastres. Estudio de caso. Ponencia presentada al Seminario Sociedad y Prevención de Desastres, organizado por COMECOSO, UNAM, LA RED, México, febrero.

CARDONA, O.D. (1995). Prevención y Atención de Desastres: Notas sobre mitigación de riesgos y preparativos para desastres en Colombia. Santafé de Bogotá, mayo.

CARDONA, O.D. (1995). "Otro relato acerca del Desastre de Páez: lo anecdótico, lo que pocos conocieron... las decisiones políticas". En: *Desastres y Sociedad*, Año 3, N° 4: 141-158.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE ANTIOQUÍA (1992). "Planeación departamental, el Medio Ambiente y Programas de Prevención de Desastres". En: *Taller de Prevención de Riesgos y Vivienda Social*. Cali, febrero.

DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, COMITÉ REGIONAL DE EMERGENCIAS (1990). *Control de Inundaciones Cuenca del río Sinú*. Montería, diciembre.

DIAZ, J. (1992). *Plan Integral de Prevención y Atención de Desastres - PAD*. Santafé de Bogotá.

DIRECCIÓN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES (1992). *Organización general y plan de Actividades*. Santafé de Bogotá, julio.

OFICINA NACIONAL PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS (1988). Unidad de Planificación. Documento de Trabajo No. 1 (Preparación del Plan Nacional, Acción de la ONAE). Santafé de Bogotá, abril 24.

OFICINA NACIONAL PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS (1988). Unidad de Planificación. Documento de Trabajo No. 2 (Plan Nacional, Proyectos Regionales, Manejo Integral en ciudades). Santafé de Bogotá, junio 15.

OFICINA NACIONAL PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS (1988). Unidad de Planificación. Documento de Trabajo No. 3 (Inversión Pública para Prevención y Atención de Emergencias. Inventario y Bases para nuevos proyectos). Santafé de Bogotá, julio 11.

OFICINA NACIONAL PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS (1988). Unidad de Planificación. Documento de Trabajo No. 4 (Preparación del Plan Nacional, Acción de la ONAE). Santafé de Bogotá, julio 29.

OFICINA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES (1990). *Prevención de Desastres y Gestión Municipal (Compendio de Documentos de Trabajo)*; segunda versión. Santafé de Bogotá.

PNUD-ONAE (1988). *Apoyo al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres*, Documento del Proyecto COL 88-019. Santafé de Bogotá, septiembre.

PNUD-ONAE (1988). *Proyecto de Apoyo a la recuperación de las zonas afectadas por la temporada invernal de 1988*. Santafé de Bogotá, noviembre.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1987). *Atención de Emergencias - Bases para la elaboración del Plan Nacional*. Santafé de Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1989). Sistema Nacional Para la Prevención de Desastres de Colombia: Codificación de normas, Decreto 919 de 1989. Segunda edición. Santafé de Bogotá, noviembre.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1989). informe al Congreso 1988-1989, especialmente páginas 101 a 114 y 295 a 352. Santafé de Bogotá.

RAMÍREZ, F y J. DÍAZ (1993). Políticos y Estrategias para el Sistema Nacional, Informe Final de Consultoría DNPAD. Santafé de Bogotá, octubre.

RAMÍREZ, F y J. DÍAZ (1993). Planificación y Prevención de Desastres. Informe Final Consultoría DNPAD, Documento Anexo No.1. Santafé de Bogotá, octubre.

RAMÍREZ, F y J. DÍAZ (1993). Descentralización y Prevención de Desastres, Informe Final de Consultoría DNPAD, Documento Anexo No. 3. Santafé de Bogotá, octubre.

RAMÍREZ, F y J. DÍAZ (1993). Participación Ciudadana, Informe Final de Consultoría DNPAD, Documento Anexo No. 4. Santafé de Bogotá, octubre.

RAMÍREZ, F y J. DÍAZ (1993). Aspectos Organizativos del Sistema, Informe Final de Consultoría DNPAD, Documento Anexo No. 7. Santafé de Bogotá, octubre.

RAMÍREZ, F. (1991). "Asentamientos humanos en zonas de alto riesgo - Elementos para una política". En: Memorias Taller Regional de Capacitación para la Administración de Desastres. Santafé de Bogotá, ONAD/PNUD/ OPS/OEA.

RAMÍREZ, F. (1993). Prevención, mitigación y atención de desastres en el Occidente de Colombia. Informe Final. Pereira, CORPES DE OCCIDENTE.

RAMÍREZ, F. (1995). "El sismo de Páez, Cauca: Respuesta y manejo de un desastre". En: Desastres y Sociedad, Año 3, N° 4: 159-182.

RAMÍREZ, F. y M. BUSTAMANTE (1994). Los sismos de Octubre de 1992 en el noroccidente colombiano. Santafé de Bogotá.

REYES, A. (1986). Evaluación de aspectos humanos y sociológicos en el área del desastre del Volcán Nevado del Ruiz: Informe final de consultoría. Santafé de Bogotá, RESURGIR, julio.

VALLEJO, C. (1990). Apoyo al plan de acción para la rehabilitación de la población y de las zonas afectadas por la erupción del Volcán del Ruiz; el proyecto dos años después de finalizado: lecciones para el futuro. Santafé de Bogotá.