

TEMA: V

**ANTECEDENTES Y ORGANIGRAMA DEL SISTEMA NACIONAL DE
PREVENCION DE DESASTRES EN COLOMBIA.**

- a) DR. CAMILO CARDENAS
ASESOR DE LA OFICINA NACIONAL PARA LA PREVENCION
Y ATENCION DE DESASTRES. COLOMBIA

C O N T E N I D O

- I. Introducción.
 - II. Los riesgos de Origen Natural en Colombia.
 - III. El Manejo de los Riesgos en Colombia hasta 1.986.
 - IV. Concepción Tradicional sobre los Riesgos de Origen Natural.
 - V. Elementos Coyunturales del Contexto en el cual se creó el Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres.
 - VI. Concepción Actual sobre los Riesgos de Origen Natural.
 - VII. Políticas Básicas para la Creación del Sistema.
 - VIII. Características y Elementos del Sistema.
 - IX. Estrategias para el Desarrollo del Sistema.
 - X. Lecciones Aprendidas.
- Referencias.

I. INTRODUCCION.

Al analizar un proyecto de desarrollo institucional es de gran utilidad estudiar los factores políticos, sociales, económicos, técnicos, legales e institucionales del contexto global en el que surgieron la idea y la necesidad del proyecto. Este tipo de análisis es fundamental ante todo cuando se desea medir el grado de éxito o del fracaso del proyecto, o cuando se desea transferir la experiencia a otros contextos.

En este orden de ideas, el propósito del presente trabajo está orientado, por una parte, a recoger los elementos esenciales de la concepción y del tratamiento tradicional dados al tema de los riesgos de origen natural en Colombia y a rescatar los factores principales del contexto coyuntural que dieron origen al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Posteriormente se analizan las políticas y los conceptos básicos sobre el tema definidos por el Gobierno Nacional, los cuales condujeron al planteamiento y puesta en marcha del Sistema, cuyas características más sobresalientes se presentan más adelante.

También se estudian las estrategias básicas adoptadas para asegurar el desarrollo del Sistema y se plantean finalmente algunos de sus resultados más destacados y las principales lecciones obtenidas a partir del mismo.

Debe mencionarse que el Sistema aquí tratado no es un logro ya consolidado; por el contrario, es aún muy débil puesto que está apenas en sus primeras etapas de desarrollo y requerirá de algunos años para adquirir el nivel necesario de consolidación. No obstante, antes de lo inicialmente esperado ya se están visualizando los primeros resultados positivos de este esfuerzo nacional.

II. LOS RIESGOS DE ORIGEN NATURAL EN COLOMBIA.

Debido a su localización geográfica y a sus características geológicas y topográficas, Colombia es un país propenso a sufrir amenazas de origen natural tales como terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, avalanchas, deslizamientos, huracanes, epidemias. Cada una de ellas ha generado a lo largo de los años desastres de todo orden en diferentes regiones del territorio nacional; el siguiente es un breve resumen de los acontecimientos más sobresalientes ocurridos en las últimas décadas:

- Terremotos:

Departamentos de Antioquia y Chocó en 1.992, con numerosos municipios afectados. Departamento del Cauca en 1983, con 300 muertos y 500 heridos. Zona cafetera en 1.962 y 1.979, con numerosos muertos, heridos y daños materiales. Departamento del Huila en 1.967 con miles de edificaciones afectadas o destruidas. Norte de Santander en 1.950, con 126 muertos y gran número de viviendas destruidas. Bogotá

en 1.917 con destrucción de numerosas edificaciones. Costa Pacífica en 1.906: uno de los tres terremotos más fuertes conocidos en la historia del mundo, el cual, entre muchos otros daños, ocasionó cerca de 2.500 muertos. Además, cerca del 90% de la población del país vive en zonas de riesgo sísmico alto o medio.

- **Maremotos:**

En Colombia ocurren maremotos cuando un terremoto fuerte mueve el fondo del Océano Pacífico, generando olas que en pocos minutos llegan a las costas. En 1.979 se produjo un evento de este tipo que ocasionó más de 400 muertos. El terremoto de 1.906 produjo el mayor maremoto del que se tenga conocimiento en la historia del país.

- **Erupciones Volcánicas:**

El Galeras, con sus erupciones más recientes en 1.993, 1.992, 1.989 y 1.936. El Volcán del Ruiz: en 1.985 causó la mayor tragedia en pérdida de vidas en la historia de Colombia; destruyó Armero por tercera vez desde su fundación, en similares circunstancias a las dos ocasiones anteriores. El Volcán Doña Juana (Nariño): en 1.899 tuvo una de las más fuertes erupciones registradas en el país, la cual dejó un saldo de 50 muertos. En total son 15 los volcanes activos en Colombia.

- **Inundaciones:**

Este es uno de los fenómenos más frecuentes en el país y afecta de manera importante numerosas regiones. La temporada invernal de 1.988 fue una de las que más daños ha producido en la historia conocida del país; afectó directamente a alrededor de 400.000 personas de 283 municipios, deterioró 15.000 kilómetros de carreteras, destruyó cerca de 7.000 viviendas y daño parcialmente otras 23.000.

- **Deslizamientos:**

Es la amenaza que mayor número de eventos peligrosos genera en gran parte del territorio nacional. Entre los casos más destacados en época reciente por el número de víctimas pueden mencionarse: Villa Tina en Medellín en 1.987, con cerca de medio millar de muertos; Represa El Guavio en 1.983 con 150 muertos y Quebrada Blanca en 1.974 con cerca de 200 muertos.

- **Huracanes:**

En 1.988 el huracán Joan pasó cerca de la Isla de San Andrés causando importantes daños materiales en ésta y a la vez inundaciones severas en la Costa Atlántica, dentro de las cuales se destaca el caso de Carmen de Bolívar con varios muertos y cientos de viviendas destruidas.

- **Epidemias:**

La presencia de graves problemas de saneamiento ambiental que afectan a enormes capas de población urbana y rural en el país, constituye un potencial latente para el desarrollo de epidemias como el dengue y el cólera, sólo para mencionar las de más reciente ocurrencia, cuya atención requirió de una amplia labor de control en todo Colombia.

- **Amenazas de origen Antrópico:**

A lo anterior se deben adicionar las amenazas de origen tecnológico o producidas en forma accidental por el hombre, las cuales tienden a crecer en número a medida que pasa el tiempo. Eventos en plazas de toros, corrales, explosiones y derrames de productos químicos se han presentado en numerosas ocasiones durante los últimos años.

- A este panorama debe agregarse que mientras persistan en el país la tal indiscriminada y creciente tala de los bosques, el deterioro general de las cuencas, el uso inapropiado de los suelos, la creciente y desordenada concentración de población en zonas de riesgo y el incremento del uso de tecnologías peligrosas, la ya elevada proporción de población en riesgo por numerosas causas tenderá a crecer de manera significativa.

III. EL MANEJO DE LOS RIESGOS EN COLOMBIA HASTA 1.986.

Frente a los niveles de amenazas existentes, la situación global del país en este campo hasta hace unos pocos años podría resumirse como sigue:

- El país había desarrollado en las últimas décadas varias experiencias aisladas pero exitosas para afrontar este tipo de situaciones, tales como la Corporación de la Meseta de Bucaramanga, CARDER, CRAMSA, C.V.C., entre otras, cada una de ellas dirigida fundamentalmente a solucionar ciertos problemas específicos de erosión, deslizamientos o inundaciones que habían alcanzado niveles críticos en sus respectivos territorios.

Salvo estas excepciones, la problemática de los desastres y de los riesgos que afronta la población nunca había sido motivo de la planificación nacional, regional o local en el país.

- En las instituciones y entre la población se percibía una actitud generalizada de impotencia ante los riesgos de origen natural; es más, podría hablarse de una actitud de resignación y de acostumbramiento a ellos.
- Antes de 1.986 la acción del Estado y de la sociedad en general se centraba en las entidades públicas y privadas de socorro, las cuales no tenían otra posibilidad de acción diferente a prepararse para actuar del mejor modo posible con sus escasos recursos el día que ocurriera una emergencia.

- En términos generales no existía el concepto de trabajo preventivo, el cual sólo era manejado de manera aislada y parcial por unos pocos sectores de la sociedad.
- El régimen institucional y legal era tan vasto como dispersos y confuso, carente de unidad, operatividad y agilidad; no establecía con claridad las responsabilidades institucionales y se caracterizaba por su concepción limitada al socorrismo; por ejemplo, formalmente no se había asignado a ninguna institución pública la responsabilidad sobre temas tales como el volcánico y el sísmico.
- Aunque en general la capacidad profesional de los colombianos se considera bastante elevada dentro del contexto latinoamericano, la capacidad técnica institucional en este campo era muy baja. De ahí que no hubiera vigilancia de las amenazas de origen natural, excepto la red manual de alertas hidrometeorológicas que había establecido el Himat para algunas áreas de las principales cuencas del país.
- En particular el entonces Gobernador del Departamento del Tolima sufrió de manera importante, tanto en el campo político como en el económico, el judicial, el personal y el familiar, las consecuencias de la falta de una debida atención al problema. Esto lo sabe y lo recuerda a diario el mundo político del país.
- El Ruiz hubiera podido entrar en una etapa de inactividad después de la erupción y probablemente hubiera ocurrido lo usual en el sentido de que el tema habría sido relegado al olvido. Pero el Volcán continuó en actividad, razón fundamental por la cual el Presidente elegido en 1986, pocos meses después de la calamidad, puso toda su atención en éste, ante el temor de que se repitiera el evento y encontrara nuevamente desprevenido al Gobierno, lo cual le habría significado un costo político alto. Este parece haber sido el motivo principal del decidido compromiso adquirido por la administración del Presidente Virgilio Barco para trabajar en la prevención de desastres.
- El Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo en Colombia y la UNDR0 supieron transmitir al Gobierno los conceptos básicos adquiridos a lo largo de su vasta experiencia a nivel internacional. Fue así como en la evaluación del impacto de la erupción del Ruiz y en el proyecto suscrito para apoyar las actividades de reconstrucción del área afectada por el mismo, se dejó consignada la importancia y el interés por coadyuvar en la creación de una organización nacional para prevenir desastres. En efecto, el PNUD y la UNDR0 han apoyado desde entonces la creación y desarrollo del Sistema.
- En el año de 1.984, a raíz del terremoto de Popayán, el Gobierno creó el Fondo Nacional de Calamidades, pero no asignó dineros para su operación. Dos años después, el Gobierno del Presidente Barco encontró el mecanismo

financiero para asignarle recursos a fin de que pudiera comenzar a operar en forma inmediata en 1.987, cuando aún no se había expedido la nueva legislación reguladora del Sistema.

- El país estaba en ese entonces iniciando el proceso de descentralización, el cual se convirtió en elemento clave para el diseño del Sistema, ya que una recomendación tajante de los expertos en el manejo de desastres era que éstos no podían administrarse con eficiencia desde la capitales de los países.
- En 1.988 se eligieron por primera vez en la historia del país por votación popular los alcaldes municipales. Este hecho permitió una alta receptividad del tema en las administraciones municipales y en muchos casos estas comenzaron de inmediato a liderar el tema en sus respectivas localidades.
- El reducido poder y las escasas funciones que tenían por esa época las gobernaciones de departamento habían limitado las actividades de dichos entes en sus territorios. Pero ello, al ponerse en marcha un sistema nacional descentralizado en el que las gobernaciones debían actuar como coordinadores en sus departamentos de las actividades y de los recursos tanto del nivel nacional como de los propios, el naciente sistema halló un excelente aliado en la mayoría de los Gobernadores, quienes encontraron una buena posibilidad de interacción con los Alcaldes recién elegidos.
- La temporada invernal de 1988, que ha sido la que históricamente más daños ha causado en el país, fortaleció aún más en el Gobierno la necesidad clara y urgente de disponer del Sistema en forma permanente.
- A raíz de este evento -que se prolongó por varios meses, durante los cuales ocurrían casi a diario nuevas emergencias en distintas regiones del país- se propició una oportunidad casi única para que el Presidente de la República, el Secretario General de la Presidencia y los Ministros involucrados en el problema se reunieran continuamente durante dicho período a discutir y adoptar políticas y estrategias que se fueron constituyendo en la base del Sistema.
- Frente a la tradición nacional de escasa continuidad en nuevos programas cuando se producen cambios de Gobierno, durante los dos primeros años existió incertidumbre sobre el futuro del naciente Sistema; aún no se sabía que a partir de 1.990 el sucesor del Presidente Barco sería uno de los políticos que más a fondo conocía el Sistema, ya que en su calidad de Ministro de Gobierno la había correspondido presentar y defender el Proyecto de Ley que lo creó; igualmente éste, en desempeño de su cargo, había ocupado la Presidencia del fondo Calamidades y durante el año 1.988 había participado intensamente al lado del Presidente Barco en el manejo de la emergencia invernal de

ese año. Todos estos antecedentes fueron definitivos para explicar las razones por los cuales el Presidente Gaviria ha mantenido a lo largo de su mandato el interés y el respaldo político, administrativo y económico al Sistema y a las personas que lo han dirigido.

- Lo delicado de su manejo, la importancia que se ha asignado al tema y la falta de experiencia en el país en la materia, han sido factores determinantes para que a la Oficina Nacional para la Prevención de Desastres se le haya otorgado desde el comienzo un carácter estrictamente técnico, para que sus tres directores hayan sido de formación eminentemente técnica y para que, a pesar de lo anterior, hayan contado con todo el respaldo político que ha demandado su tarea.
- En cuanto el grupo de técnicos que promovió dirigió el Sistema en su etapa inicial, su labor fundamental en ese entonces consistió en identificar, analizar y comprender la coyuntura existente y sus elementos constitutivos para, de esa forma, plantear la propuesta más realista de organización, de funcionamiento y de la estrategias para el Sistema, a partir de la concepción básica de que la prevención de desastres es ante todo un tema ámbito de la planificación.
- El profesionalismo y la preparación de los organismo de socorro colombiano eran reconocidos a nivel latinoamericano, pero casi toda la capacidad técnica para atender las situaciones de emergencia se habían concentrado en Bogotá y en unas pocas capitales de departamento.
- Una característica específica de Colombia frente a los demás países latinoamericanos ha sido el gran número de voluntarios adscritos a la Defensa Civil, la Cruz Roja, los Bomberos y otros organismos similares, habiéndose constituido éstos en un fuerte soporte para el Gobierno y para el país en general.
- Antes de 1.986 el Gobierno nunca había impulsado programas de carácter nacional en este campo. Los recursos presupuestales se limitaban prácticamente al presupuesto de funcionamiento de la Defensa Civil, el cual siempre ha sido bajo pues su fuerza ha radicado primordialmente en el voluntariado; situación similar han afrontado la Cruz Roja y los Cuerpos de Bomberos.
- Por lo regular, frente a las situaciones de desastre la acción de las entidades de socorro y rescate era descoordinada; además se generaban fricciones entre ellas por la falta de definición de responsabilidades; no había control efectivo sobre el uso y destino de los recursos dirigidos a atender las emergencias. Los resultados de dicha acción con frecuencias derivaban en problemas de orden público.
- Por ausencia de organización, la mayoría de las veces la ayuda externa contribuía más a acrecentar el caos que a

solucionar los problemas existentes.

- En zonas de emergencia recurrente como las de inundación, cada ocasión era motivo para que los políticos, las administraciones municipales y los "damnificados profesionales" solicitaran ayudas tales como alimentos y enseres domésticos, ayudas que por lo regular eran insustanciales, llegaban tarde, muchas veces no llegaban a su destino, pocos problemas solucionaban y más bien generaban otros adicionales.
- Se estaba creando la tendencia a que en cada desastre de magnitud se constituyera una nueva entidad específica para la reconstrucción y la rehabilitación. Ello ocurrió con el terremoto de Popayán y con la erupción del Ruiz, e igual procedimiento se solicitó en 1.988 para atender las áreas de inundación de la Costa Atlántica.
- El profesionalismo y la preparación de los organismos de socorro colombiano eran reconocidos a nivel latinoamericano, pero casi toda la capacidad técnica para atender las situaciones de emergencia se habían concentrado en Bogotá y en unas pocas capitales de departamento.
- Una característica específica de Colombia frente a los demás países latinoamericanos ha sido el gran número de voluntarios adscritos a la Defensa Civil, la Cruz Roja, los Bomberos y otros organismos similares, habiéndose constituido éstos en un fuerte soporte para el Gobierno y para el país en general.
- Antes de 1.986 el Gobierno nunca había impulsado programas de carácter nacional en este campo. Los recursos presupuestales se limitaban prácticamente al presupuesto de funcionamiento de la Defensa Civil, el cual siempre ha sido bajo pues su fuerza ha radicado primordialmente en el voluntariado; situación similar han afrontado la Cruz Roja y los Cuerpos de Bomberos.
- Por lo regular, frente a las situaciones de desastre la acción de las entidades de socorro y rescate era descoordinada; además se generaban fricciones entre ellas por la falta de definición de responsabilidades; no había control efectivo sobre el uso y destino de los recursos dirigidos a atender las emergencias. Los resultados de dicha acción con frecuencia derivaban en problema de orden público.
- Por ausencia de organización, la mayoría de las veces la ayuda externa contribuía más a acrecentar el caos que a solucionar las problemas existentes.
- En zonas de emergencia recurrente como las de inundación, cada ocasión era motivo para que los políticos, las administraciones municipales y los "damnificados profesionales" solicitaran ayudas tales como alimentos y enseres domésticos, ayudas que por lo regular eran insustanciales, llegaban tarde, muchas veces no llegaban a

su destino, pocos problemas solucionaban y más bien generaban otros adicionales.

- Se estaba creando la tendencia a que en cada desastre la magnitud se constituyera una nueva entidad específica para la reconstrucción y la rehabilitación. Ello ocurrió con el terremoto de Popayán y con la erupción del Ruiz, e igual procedimiento se solicitó en 1.988 para atender las áreas de inundación de la Costa Atlántica.
- En general se ha querido desconocer la profunda relación existente entre los desastres y el mal manejo del ambiente.
- Por lo regular cada ciudadano, cada funcionario, cada institución, cada empresa y cada gremio niega por principio contribuir en una y otra forma a la generación de riesgos y desastres.
- Ha existido un gran desconocimiento sobre un factor determinante de los desastres, como es su estrecha relación con la pobreza y la alta vulnerabilidad social de la población.
- Un pensamiento predominante ha sido que el tema de los riesgos naturales no interesa a los políticos, pues trabajar en él no aporta votos en las elecciones.
- La prevención y la administración de riesgos prácticamente no existen en los países en desarrollo como conceptos que en forma sistemática debieran estar presente en todos los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos y privados.
- Existe una extraña pero acentuada tendencia a creer que la atención de los desastres es más una responsabilidad de las organizaciones internacionales que de los mismos países afectados.
- Entre las poblaciones marginales los desastres han sido una oportunidad para reclamar ayuda nacional e internacional, con la expectativa de solucionar problemas no resueltos anteriormente.
- Para ciertos sectores de la sociedad y para algunas organizaciones internacionales, los desastres son una ocasión para hacer actos publicitarios de caridad pública; por esta razón la mayoría de veces este tipo de ayuda tiene un sentido paternalista y poco interesa a los donantes su eficacia real.
- Es bastante extendida la convicción de que las poblaciones en riesgo o las afectadas por un desastre son antes pasivos frente a las situaciones de emergencia y no sus actores principales tanto en lo preventivo como en lo curativo.
- De allí surge la connotación del concepto de "damnificado" el cual en Colombia es reclamado como un certificado de invalidez para quienes viven en zona de desastres,

independientemente del grado de afectación sufrido por cada personal; de esa forma pareciera que se le otorgara el derecho a esperar y a exigir la acción paternalista sin límites por parte del Gobierno, de las organizaciones internacionales y de la sociedad en general.

IV.- CONCEPCION TRADICIONAL SOBRE EL MANEJO DE LOS RIESGOS DE ORIGEN NATURAL.

La situación antes descrita no es una característica exclusiva del país sino que corresponde en términos generales a lo que ocurre en casi toda Latinoamérica y en la mayor parte de los países en desarrollo.

Por eso es considera fundamental tratar de entender las razones y las causas que coadyuvaban a originar dicha situación caótica en el país y en el general en el mundo en desarrollo, frente a un tema cada vez más angustiante.

Es por ello que a continuación se presentan algunos de los conceptos más comunes que prevalecían en Colombia hasta 1.986, varios de los cuales aún subsisten, si no en todo el territorio, por lo menos en numerosos sectores de la población.

- Muchos colombianos todavía piensan -al igual que pobladores de otras regiones del mundo- que los desastres son castigo de Dios. La impotencia y la conformidad que genera esta convicción en las personas hace muy difícil la labor preventiva.
- Existe la creencia muy arraigada de que los desastres son producidos por fuerzas incontrolables e impredecibles de la naturaleza y que, por tanto, no está en manos del hombre la posibilidad de hacer algo para evitarlos.
- Muy extendido, aún hasta en las altas esferas de la sociedad, subyace el convencimiento de que para prevenir o mitigar desastres se requiere de conocimientos técnicos y científicos que en gran medida están fuera del alcance de los países en desarrollo.
- El concepto quizá más generalizado en el mundo entero es que trabajar en prevención y mitigación de desastres es muy costoso, por lo cual ello no sería viable para los países pobres, los cuales prefieren abordar los problemas inmediatos antes que los eventuales.
- Es también común la creencia de que si a una persona le afecta una situación de desastre es sólo por un factor de suerte, no de probabilidades. Quienes así piensan, consciente o inconscientemente juegan a tener buena suerte.
- En muchos sectores de opinión, tanto nacionales como internacionales, ha prosperado la idea de que una de las causas principales de los desastres es la falta de educación en los estratos bajos de la población de los países en desarrollo.

IV. ELEMENTOS COYUNTURALES DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE CREO EL SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES.

Normalmente en el mundo entero se promueven las acciones de prevención y de mitigación de desastres en los niveles políticos y técnicos, con el argumento central y caso único de los altos costos económicos que se derivan de los desastres y de sus secuelas para el desarrollo de los países, frente a la rentabilidad de hacer inversiones preventivas.

A pesar de la racionalidad y contundencia de la anterior argumentación, debe destacarse la poca efectividad que ésta ha alcanzado entre la dirigencia de los países en desarrollo.

Respecto al caso colombiano, se plantea a menudo que la magnitud de la tragedia del Ruiz tenía que confluír, por lógica, en la creación del Sistema Nacional para la Prevención de Desastres. Sin embargo se olvida o se desconoce que la absoluta mayoría de tragedias similares e inclusive superiores a la de Colombia en 1.985, no ha conducido a la creación o fortalecimiento de sistemas o programas nacionales de prevención de desastres.

De allí que haya sido de gran trascendencia para los promotores de la creación del Sistema, identificar, explicitar y analizar los principales elementos constitutivos de la coyuntura político-administrativa que, en el contexto colombiano, generaron las condiciones necesarias para que naciera el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

La claridad sobre la importancia de cada uno de dichos elementos facilitó en su momento el diseño del Sistema, la determinación de unas estrategias para su desarrollo y la puesta en marcha del mismo.

Entre los más importantes de dichos elementos pueden mencionarse los siguientes:

- Por toda la información pública y por el debate nacional que antecedieron a la erupción del Ruiz en 1.985, este hecho dejó la sensación generalizada en el país de que las muertes producidas por el mismo hubieran podido evitarse fácilmente; este convencimiento generó una fuerte sensibilización y receptividad en todo el país hacia la prevención de los desastres y cierto complejo de culpa en la administración pública, tanto nacional como regional.
- El desastre causó graves problemas no sólo de orden económico y social, sino también de orden político, tanto al Gobierno en general como al Presidente de la República, por haber desatendido los numerosos avisos, entre los cuales figuraban informes de científicos que

describían con amplio grado de detalle lo que en realidad sucedió posteriormente con motivo de la erupción del Volcán.

VI. CONCEPTOS ACTUALES SOBRE LOS RIESGOS DE ORIGEN NATURAL.

En la última década los centros de investigación y las organizaciones internacionales han venido desarrollando nuevos planteamientos teóricos sobre la prevención, mitigación, atención, rehabilitación y reconstrucción en áreas de riesgo o de desastre.

A ello se sumó que la Asamblea de las Naciones Unidas declaró los años noventa como la Década Mundial para la Reducción de los Desastres Naturales, razón por la cual las organizaciones internacionales con responsabilidad en el tema han adelantado importantes esfuerzos en ese sentido, aunque los resultados no sean aún muy satisfactorios.

Colombia no ha sido ajena a estos procesos y, aunque en forma tímida, ha ido elaborando sus conceptos sobre la materia con ajuste a la realidad nacional; esta labor se intensificó a raíz del terremoto de Popayán y entró en su fase más productiva a partir de la erupción del Ruiz en 1.985 sin que haya culminado el proceso, ya que cada día es más amplia la participación de las regiones y de los diferentes sectores del país en este campo, lo que ha significado una profundización cada vez mayor en el tema a medida que avanza en su desarrollo el Sistema Nacional.

A continuación se presentan los aspectos más destacados de esta conceptualización:

- Muchos de los mitos creados alrededor del tema de los desastres, no tiene otro origen que el desconocimiento de las leyes de la naturaleza y de la realidad económica y social del país.
- Para avanzar en el análisis del tema de los desastres, es absolutamente indispensable tener claro los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo.

La amenaza, definida como "la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno peligroso en un sitio y en un tiempo dados", puede tener su origen exclusivamente en la naturaleza, como es el caso de los sismos, las erupciones volcánicas, los maremotos y los huracanes fenómenos que no pueden ser controlados por el hombre.

Los demás tipos de amenaza, tales como deslizamientos, inundaciones y avalanchas, son por lo general producto de la acción combinada de la naturaleza y del hombre. De ahí que en éstos últimos es posible la intervención humana para eliminar, o al menos para reducir, la probabilidad de ocurrencia del fenómeno.