

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 oen 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 estruc-

tura, 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 definidas(1). 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 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 torno 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 capital(2), 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 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 mate-

ria 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 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 retorno 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 preten-

dió 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 militares(4). 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 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 hidrometeorología, 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 ELABORACION DEL PLAN NACIONAL DE ATENCION 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.