

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.

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 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).

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 Estado(24).

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 protagónico 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 desastre(25).

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, 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 descentralización(26).

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 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/mitigación(28), 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 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?

NOTAS

1. Vale 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.
2. El 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.
3. Por 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.
4. Para 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 (CODIGO 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.
5. Ver 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.
6. Esta 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.

7. Ver, para un análisis de Paéz, F. Ramírez, "El Sismo de Páez (Cauca): Respuesta y Manejo de un Desastre". En : *Desastres y Sociedad*, No. 4.
8. Ver 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.
9. Ver 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.
10. Ver 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.
11. Presidencia 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.
12. Ver, por ejemplo, Decreto 919, artículos 61 y siguientes.
13. Decreto 919, Artículo 70.
14. Decreto 919, Capítulo II RÉGIMEN DE LAS SITUACIONES DE DESASTRES. Artículos 18 a 47, y Capítulo III SITUACIONES DE CALAMIDAD PÚBLICA, Artículos 48 a 52.
15. Ver 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.
16. Este 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.
17. Organismo 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 Comisarías, 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.
18. El 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.

19. El 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).
20. Las 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 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).

21. Se 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.
22. Por 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.
 23. Lo 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 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).
 24. Durante 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.
 25. Para 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".
 26. Para 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.
 27. A 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.

28. No 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.

BIBLIOGRAFÍA

- BUSTAMANTE, M. (1991). "Sistema Local para la Prevención y Atención de Desastres de Medellín". En: *Informe Final Consultoría 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 UNDR0 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 UNDR0 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 COMECSO, 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.
- DÍAZ, 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). *Políticas 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.