

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES DE COLOMBIA

Omar Darío Cardona A. Ph.D¹
Instituto de Estudios Ambientales, IDEA
Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales

DESCRIPCIÓN GENERAL

En Colombia, es a partir de 1988 que se cuenta con una organización formal para la gestión integral del riesgo, cuando el “Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres” (SNPAD) fue organizado mediante la Ley 46 del 2 de noviembre y estructurado en el Decreto Extraordinario 919 del 1º de mayo de 1989. Así, es el primer país de la región que promueva una aproximación integral al problema de los desastres en la cual se trata no solo de la respuesta sino también, de manera privilegiada, la prevención y mitigación (reducción del riesgo). Con la nueva ley, se trata, entonces, de legislación ordinaria y extraordinaria anterior a la Constitución Política (CP) de 1991. Este dato, que parecería ser de importancia capital, no lo es tanto, pues el SNPAD se adelantó a las corrientes descentralizadora y autonomista que caracterizan la nueva Carta constitucional. También acogió el principio de la participación ciudadana, tan claro al nuevo ordenamiento constitucional. O sea, fue coincidente con algunos de los preceptos más importantes de la nueva Constitución, adelantándose en su aplicación.

El SNPAD se levanta en 1988 sobre las siguientes premisas, establecidas por ley:

- a) Se trata de un sistema descentralizado territorialmente. Esto implica que acogió las categorías básicas de división territorial (Nación, departamentos, municipios) como marco para el desarrollo de su organigrama;
- b) A diferencia del sistema territorial básico, el SNPAD se construye sobre la existencia de comités interinstitucionales; Comités Nacional, Técnico, y Operativo en el plano nacional; comités departamentales y municipales en sus rangos respectivos. Su existencia es el reconocimiento del carácter social del desastre, que no se limita al fenómeno físico y al impacto en el orden público: También constituye la aceptación de una respuesta transdisciplinaria e interinstitucional;
- c) El SNPAD rompió la tradición asistencialista a la que se hizo referencia para incluir el modo preventivo entre las posibles actividades del Sistema. Esto constituyó un avance significativo respecto del enfoque anterior, que se limitaba a la atención de emergencias. En estricto rigor, el Sistema era de prevención-atención-reconstrucción;
- d) No se limita, al menos en el papel, al sector público. Fue concebido como un sistema interinstitucional en el que el Estado conduce, pero con la participación de entidades privadas y de los afectados. Sin embargo, es preciso destacar que está conformado en su mayor parte por

¹ Enviar correspondencia a: odcardonaa@unal.edu.co

entidades del Poder Ejecutivo. Esta naturaleza mayoritariamente pública es el reflejo de la convicción de que el Estado es responsable primario de la vida, bienes, derechos y libertades de los individuos (Art. 2 inciso segundo, CP),

- e) Los municipios son los entes territoriales investidos de la competencia preferente para atender emergencias, planificar de manera concreta la respuesta a posibles desastres y atender las labores de reconstrucción. Este reconocimiento del papel decisivo de las autoridades locales y de las comunidades se anticipó a lo dispuesto por el Artículo 311 de la Constitución de 1991;
- f) La premisa anterior coloca a los segmentos departamentales en una posición de coordinación de los municipios bajo su tutela y a las entidades nacionales del Sistema en una situación subsidiaria esto es, de intervención condicionada a la eventual incapacidad de los municipios. El SNPAD concuerda en estos rasgos con los artículos 287, 288 y 298 de la Constitución vigente;
- g) El SNPAD es un organismo cibernético, que descansa en la función de planeación (general y específica); en la existencia de un adecuado flujo de información, en una división del trabajo al seno del sistema que diferencia las cinco funciones que hacen viable un sistema (dirección, planeación, control, coordinación y ejecución) bajo el esquema de Stafford Beer.
- h) Las entidades sectoriales como territoriales que constituyen el SNPAD deben apropiarse recursos presupuestales para la prevención y atención de desastres y pueden crearse fondos de reservas en cada municipio o departamento a semejanza del Fondo Nacional de Calamidades que apoya, mediante proyectos de cofinanciación, actividades de prevención, atención de emergencias y recuperación en caso de desastre. Este fondo fue creado en 1984, antes de la existencia del SNPAD.
- i) En cuanto al tratamiento del desastre, las normas aplicables recurren a la figura del “estado de cosas excepcional”, que exige una declaratoria de desastre (Artículo 19, Decreto Extraordinario 919 de 1989), o de calamidad si se trata de un evento de menor intensidad y extensión (Artículo 48 *ibidem*), que tienen su correlato en las declaratorias de vuelta a la normalidad (Artículos 23 y 50 Decreto 919 de 1989). La creación de un hiato de normalidad permite, correlativamente, la puesta en vigor de medidas especiales o, para decirlo de otra manera, la aparición de otro hiato, esta vez respecto de la normalidad jurídica;
- j) El contenido del paréntesis jurídico es aquel del régimen normativo especial para situaciones de desastre (Artículo 24, Decreto 919 de 1989), conformado por una serie de medidas que pueden ser aplicadas de acuerdo con las necesidades concretas. Significa lo anterior que el Ejecutivo escogerá, entre el arsenal de medidas especiales, aquellas que más se ajusten a las condiciones particulares del desastre.

El Sistema descrito constituyó una propuesta avanzada en su ramo. El paso de las soluciones *ad hoc* a un modo rutinizado de respuesta era un adelanto significativo. Igualmente es de la mayor importancia el hecho de haberse incluido a la prevención entre los objetivos del Sistema. También era considerable el avance que implicó adoptar una estructura descentralizada, interinstitucional y participativa en lugar de los viejos esquemas de salvamento por parte de las autoridades

nacionales. La creación del SNPAD significó un paso adelante en la apropiación del tema por parte del Estado colombiano y de su sociedad en su conjunto.

El SNPAD cuenta con un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres adoptado mediante el Decreto 93 de 1998. Dicho plan define las principales acciones en el campo de la gestión de riesgos. Más que un plan en sentido estricto, es un marco de política que ilustra que en el país existe una política integral clara en el tema, en el marco del desarrollo y su planificación. Por otra parte, como política prioritaria el gobierno central expidió el documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) No. 3146, que fue aprobado el 20 de diciembre de 2001, con el fin de consolidar el Plan Nacional.

Es importante señalar que al interior de Colombia han existido tendencias que intentan modificaciones y ajustes de la legislación a través de proyectos de ley que de concretarse tendrían grandes implicaciones para la gestión de riesgos en el país y posiblemente en la región. En 2005, por ejemplo, por tercera vez en los últimos cuatro años se propone un proyecto de ley de “movilización nacional”,² con asesoría de expertos norteamericanos, que intenta militarizar la gestión del riesgo y supeditar todas las actuaciones civiles a los militares, desconociendo los avances en el tema en Colombia y simplificándolo a un problema de mera logística y estrategia militar, aplicable a una guerra fronteriza especialmente. Este enfoque posiblemente inspirado en el nuevo esquema norteamericano del Home Land Security que absorbió prácticamente a la FEMA, dando especial énfasis al tema del terrorismo, ha sido ampliamente criticado debido a su visión reduccionista. Algunos expertos colombianos consideran que este enfoque se evidenció en la atención de la emergencia causada por el huracán Katrina, donde las capacidades desarrolladas por FEMA en el pasado no estuvieron disponibles para enfrentar la grave crisis que se generó en los estados afectados por dicho huracán.

LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

En relación con *la identificación de riesgos*, base racional de la intervención, el SNPAD cuenta con una capacidad técnica importante y fortalecida durante los últimos diez años, en general, representada en las entidades nacionales del conocimiento científico que lo apoyan y de logros notables en ciudades, donde se han realizado estudios ejemplares cuando sus propósitos han sido bien definidos. Se destacan los estudios de microzonificación sísmica, deslizamientos e inundaciones de varias ciudades capitales y detallados estudios de riesgo físico y de impacto económico de excelente nivel en ciudades tales como Bogotá, Manizales y varios municipios pequeños. Por otra parte, el país dispone de un conocimiento general y cualitativo de las amenazas naturales y antrópicas a escala nacional. En contraste, el conocimiento de las vulnerabilidades físicas, sociales, económicas y culturales de la Nación, ante estas amenazas, es incipiente. Bajo estas condiciones, en la mayoría de los casos, no es posible modelar ni cuantificar en forma apropiada el impacto de desastres potenciales, fundamento indispensable para una adecuada gestión integral del riesgo. Hay temas poco trabajados y una articulación limitada entre investigadores y las fuentes de información. Existe desarticulación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología con el y

² Proyecto de Ley 254 de abril 8 de 2005. Este proyecto ha encontrado resistencia y se retiró antes de terminar la legislatura. Probablemente se volverá intentar incluirlo en la siguiente período de Congreso de la República como ha ocurrido en el pasado.

con el Sistema Nacional Ambiental; su trabajo coordinado está apenas en sus inicios, bajo un programa denominado Estrategia de Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Educación para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, con tres ejes temáticos: el desarrollo de investigaciones sobre amenazas y riesgos; la formación académica y la incorporación de la temática en la educación; y la apropiación y diseminación del conocimiento sobre riesgos hacia las regiones.

Colombia cuenta con redes de monitoreo y alerta sísmica, volcánica, hidrometeorológica y de maremotos, algunas con tecnología avanzada. Sin embargo, hay dificultades para garantizar la cobertura necesaria y su actualización tecnológica. Generalmente estos sistemas de monitoreo se conciben como apéndices de proyectos de investigación y no como instrumentos fundamentales para la actuación oportuna, la planificación y el desarrollo territorial.

En rigor y teniendo en cuenta los casos excepcionales (resultado de esfuerzos institucionales dispersos pero exitosos y logros ejemplares en ciertas ciudades) se puede decir que existe una deficiencia general en el país en relación con la evaluación de riesgos, debido a la falta de un marco instrumental metodológico adecuado para cada nivel: nacional, regional y local. Existe una dispersión significativa de estudios y trabajos realizados sin unos términos de referencia adecuados que permitan controlar la calidad y hacer de los mismos verdaderos insumos para la planificación. Esto ya empieza a ser detectado y hay conciencia en algunas entidades que es necesario coordinar la elaboración de términos de referencia adecuados para cada nivel teniendo en cuenta el tipo de decisiones que se esperan tomar, la información disponible y factible de obtener, la importancia de los elementos expuestos, la escala geográfica y el nivel de resolución que permita la compatibilidad entre las etapas de evaluación previstas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo. Adicionalmente, hay claridad de la necesidad de impulsar de manera inmediata el Sistema Integrado de Información del SNPAD, con el fin de contar con información coherente para la categorización y la definición de políticas acorde con los niveles de riesgo.

En resumen, en la política de identificación de riesgos, en Colombia se tiene claro que es fundamental a) mejorar en el conocimiento del riesgo, b) desarrollar un sistema integrado de información y c) consolidar las redes de monitoreo y alertas.

LA INFORMACIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA

En general la percepción del riesgo y el tema de los desastres paulatinamente han logrado una mayor visualización y reconocimiento por parte de la población y de los funcionarios de las instituciones. Claramente el tema no es considerado como nuevo o extraño por parte de los medios de comunicación y existen innumerables referencias a este tipo de circunstancias en el acontecer tanto a nivel nacional como en las regiones, siendo algunas donde más se trata el tema por la frecuencia de los eventos o los fenómenos que las caracterizan. No obstante, puede considerarse que el desarrollo del tema es aún incipiente y con un sesgo hacia la preparación y atención de emergencias y en el mejor de los casos hacia la recuperación posdesastre. Aunque existen excepciones a nivel comunitario en algunos sitios del país, la reducción del riesgo es todavía un tema que sólo se trata y comprende a nivel técnico y en círculos académicos.

En relación con la divulgación y socialización, las entidades del SNPAD adelantan esfuerzos importantes para mejorar la toma de conciencia y la capacidad de acción frente al tema, mediante actividades en la educación formal a todos los niveles, capacitación a funcionarios y comunidades, y difusión de información a la sociedad en general. Sin embargo, la mayoría son iniciativas individuales que no obedecen a una estrategia nacional de carácter permanente y articulada con el sistema educativo y de formación ciudadana.

Existen importantes avances en tecnologías de información y comunicación, además de una política nacional en la materia, sin embargo, son insuficientes para generar programas permanentes de uso de estas tecnologías y servicios en la divulgación del conocimiento para capacitación, toma de decisiones y conciencia ciudadana. De nuevo, Bogotá como caso local ha logrado avances que se reconocen incluso fuera del país. Aparte de sus programas continuos de capacitación y educación, su trabajo a nivel de comunidades locales y su avanzado Sistema de Información de Riesgos y Emergencias, SIRE, demuestran que este tipo de trabajo se debe promover y realizar en los niveles locales. Claramente, las principales ciudades han tenido logros al respecto muy importantes. A nivel nacional se ha acordado, dentro de las actividades a impulsar prioritariamente, que es necesario incorporar de manera formal el tema de riesgos en los programas de educación superior, fortalecer los programas de capacitación para sectores populares en relación con las normas y sistemas de construcción sismorresistente y formular y desarrollar una estrategia nacional de comunicación e información pública masiva y permanente. En general, las acciones más importantes que se consideran deben ser impulsadas son a) la capacitación y formación a funcionarios y comunidades, b) la comunicación de información para la toma de decisiones y, c) la toma de conciencia ciudadana.

LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN

En relación con la incorporación de la *reducción de riesgos en la planificación*, se puede señalar que con los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT) se inició la incorporación del tema en la planificación territorial en forma decidida bajo el marco de la Ley 388 de 1997. Sin embargo, según un análisis preliminar, la mayoría de los municipios incorpora el tema del riesgo y la gestión de manera deficiente. La debilidad institucional y la falta de experiencia a nivel territorial explican esta situación. En ese sentido, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) hacen esfuerzos para mejorar la incorporación del riesgo debidamente en los POT, buscando superar esta limitación. Recientemente se publicó una nueva guía para orientar a las entidades territoriales, en complemento a la documentación general y que sobre el tema de riesgos que se publicó desde que se expidió la Ley 388 en 1997 sobre desarrollo urbano.

Es importante destacar que las ciudades principales han hecho su mejor esfuerzo para incluir en sus planes de desarrollo y sus POT los estudios existentes de riesgo. Hay avances y ejemplos ilustrativos de casos en los cuales evaluaciones apropiadas del riesgo han facilitado la toma de decisiones de manera efectiva. Ciudades como Manizales han desarrollado proyectos ejemplares de reubicación de vivienda y de intervención del entorno, en casos que es factible hacerlo, con obras de mitigación bien ejecutadas que se mantienen y protegen mediante acciones concertadas con la

comunidad³. Las entidades de servicios públicos han sido especialmente activas en el desarrollo de intervenciones de la vulnerabilidad. En Bogotá, por ejemplo, se han hecho innumerables intervenciones en las redes de acueducto, energía, gas natural y las entidades del distrito han realizado inversiones notables para la reducción del riesgo en escuelas, hospitales y puentes. Igualmente se han hecho esfuerzos para consolidar una política de aseguramiento de bienes públicos y privados. Estos avances notables hacen de ciudades como Manizales y Bogotá casos ejemplares de gestión de riesgos, donde hay planificación, coordinación, inversiones que ilustran la voluntad política en el tema de sus administraciones. Sin embargo, en Colombia estos avances están lejos de ser generalizados en todas las ciudades y regiones del país.

A nivel sectorial el grado de internalización del tema es limitado, aunque se encuentran avances que apuntan a incluirlo en la planeación del desarrollo sectorial. La mayoría de las entidades nacionales no tienen institucionalizada esta temática en sus programas y estatutos, limitando sus compromisos ante el SNPAD.

Aunque existen positivos avances en cuanto a la interrelación y coordinación entre los ámbitos local, regional y nacional, aún subsisten deficiencias en este sentido. De igual manera existen acciones de fortalecimiento hacia los departamentos y municipios, pero se requiere de una estrategia nacional permanente para incorporar el tema en la planificación territorial y sectorial, en las inversiones, en la coordinación interinstitucional y en la participación comunitaria. La mayoría de las entidades tienen fuertes limitaciones financieras para sus actividades de reducción de riesgos.

Para fortalecer la gestión integral del riesgo en la planificación sectorial, se han priorizado recientemente las siguientes acciones: a) evaluar las principales experiencias de reconstrucción post-desastre adelantadas en el país para definir propuestas normativas respecto al manejo de futuras situaciones similares; b) promover la transferencia y financiación de pérdidas, incluyendo las pautas para promover el aseguramiento masivo de bienes públicos y privados; c) impulsar la aplicación de la Ley 400 de 1997, sobre estudios de vulnerabilidad y reforzamiento de “edificaciones indispensables” y el establecimiento de incentivos tributarios, particularmente para el reforzamiento de edificaciones vulnerables frente a la amenaza sísmica; y d) reglamentar las responsabilidades públicas y privadas de quienes generen riesgos, así como la inclusión del tema de los riesgos en los estudios de prefactibilidad y factibilidad de las inversiones públicas. Lo anterior sin dejar de promover los POT y los Planes de Desarrollo Territorial, PDT, como instrumentos orientadores del desarrollo sostenible en el largo plazo y de la gestión territorial en el corto y mediano plazo, debido a su importancia estratégica en la reducción de riesgos actuales y en la no generación de nuevos riesgos.

Como parte de las estrategias implementadas por el Gobierno Nacional para mitigar daños causados por sismos en la infraestructura, el Ministerio de Protección Social en cumplimiento de los requisitos incluidos en la Norma Nacional de construcciones sismorresistentes NSR-98 y Ley 715 de 2003, ha cofinanciado durante los últimos tres años, la realización de estudios de vulnerabilidad sísmica en instituciones de salud ubicadas en zonas de amenaza sísmica.

³ Por ejemplo el programa de Guardianas de la Ladera

Desde una perspectiva positiva y optimista se puede afirmar, en general, que la gestión del riesgo paulatinamente esta siendo considerada en la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial. Los planes nacionales de desarrollo con cada gobierno en Colombia cada vez han venido aumentando sus referencias al tema y dedican mayor atención de manera explícita a la gestión del riesgo. De la misma manera los planes de las entidades territoriales, con ejemplos destacados en varias ciudades y regiones del país. Sin embargo falta mucho camino que recorrer para que la reducción del riesgo tenga la atención que merece. Desafortunadamente no hay evidencia clara que como proceso sostenible se esté mucho más cerca de la meta de la reducción del riesgo que en el pasado, a pesar de la existencia de numerosas acciones tomadas para instrumentar sus objetivos. Avances se detectan de forma importante en los conceptos (sin necesariamente materializarse en acción), en nociones de la estructura organizacional y en criterios de operatividad, en la gestión local, en la incorporación en los procesos sectoriales, en la educación, etc. Pero la sostenibilidad y efectividad de estos avances y buenas prácticas están seriamente cuestionadas debido a la falta de generalidad y consolidación. La institucionalización y apropiación de la gestión del riesgo no está a la altura de las necesidades y perspectivas futuras, con contadas excepciones de algunos lugares del país. Al considerar los nuevos factores de riesgo y entornos que se introducen con la globalización y el cambio ambiental es posible que se esté más atrás de lo que se piensa. Las circunstancias y complejidad del riesgo bajo modalidades de desarrollo cambiante en términos económicos, sociales, ambientales y territoriales sirve para alejarse aún más de una meta de reducción y control del riesgo y los arreglos institucionales y organizacionales y los instrumentos concretos no están al nivel del desafío que representa la gestión integral del riesgo. Por otra parte habría que concluir que desde la perspectiva gubernamental, en general, no hay una “construcción social y política” del problema a tal grado que su promoción sea indispensable o compita bien con otros temas álgidos, y tal vez más permanentes y urgentes, del desarrollo.

LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

El fortalecimiento de la capacidad de acción y la organización institucional se constituyen en Colombia en el eje para la respuesta efectiva en caso de emergencia. Este paso se trata de implementar en dos niveles: a nivel nacional, mediante el trabajo concertado de los de las entidades técnicas y operativas y, a nivel local, con el apoyo a la gestión a través de programas de capacitación técnica y articulación de acciones con la debida orientación de las entidades nacionales responsables. Al respecto, se han realizado protocolos nacionales y se trabaja en la elaboración de metodologías e instructivos para el desarrollo de planes de emergencia y contingencia para escenarios potenciales de desastre que tengan en cuenta las características físicas, económicas y sociales de cada región. Por otro lado la Dirección Nacional realiza diversas actividades con el fin de fortalecer los organismos operativos nacionales, departamentales y municipales. Su trabajo en los últimos años se ha concentrado en el apoyo de los cuerpos de bomberos, la Defensa Civil y la Cruz Roja, que han administrado los centros de reservas y suministros en diferentes regiones del país.

Para efectos de coordinación se han desarrollado seis planes nacionales de contingencia frente a incendios forestales, derrame de hidrocarburos, transporte de gas natural, tsunamis, eventos de afluencia masiva, y frente el fenómeno de El Niño. Estos planes sirven de base para el desarrollo de actividades similares a nivel municipal. En relación con la actividad volcánica se han realizado

esfuerzos para coordinar las instituciones en procura de apoyar en caso de una erupción del volcán Galeras, que presenta la actividad de mayor preocupación en el país. Actualmente se evalúa la posibilidad de elaborar un plan de contingencia para enfrentar terremotos a nivel nacional, dadas las experiencias que ha tenido el país con este tipo de fenómenos. Varias ciudades cuentan con planes de emergencia o de contingencia para este tipo de situaciones que han servido de ejemplo y modelo para otras ciudades. La ciudad de Manizales cuenta con un plan de emergencias detallado y con un plan de respuesta en caso de terremoto que incluye procedimientos específicos, entre los cuales se han desarrollado técnicas especiales para la evaluación de daños y seguridad de edificaciones con fines de habitabilidad y reparación posterremoto. Igualmente la ciudad de Bogotá ha elaborado procedimientos de respuesta ante desastres y realiza un plan de contingencia frente a terremotos con base en escenarios, el cual incluye igualmente la evaluación de daños tanto de edificaciones como de la infraestructura de la ciudad.

En consecuencia, en caso de emergencia los planes de respuesta se activan en primera instancia a nivel municipal en cabeza de cada alcalde, teniendo en cuenta que el SNPAD es descentralizado. Desafortunadamente, no son muchas las ciudades o poblaciones que han desarrollado estos planes, aunque existe la asesoría y las guías para realizarlos. En este mismo sentido, se hace insistir en la necesidad de reservar recursos a nivel municipal, departamental y nacional para la atención de emergencias; sin embargo no todas las entidades hacen provisiones presupuestales con este propósito y los recursos en la mayoría de los casos son insuficientes para atender los eventos críticos de carácter nacional. Solamente en el caso de eventos menores se considera que la respuesta ha sido ágil, aunque de todas maneras esto depende del nivel de avance de los municipios involucrados.

La coordinación general de la respuesta en caso de emergencia está a cargo, a nivel nacional, de la Dirección de Prevención y Atención de Desastres (DPAD), adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia, pero cada entidad pública o privada es responsable de actuar de acuerdo con el ámbito de su competencia. Con el propósito de mejorar la respuesta, el Gobierno Nacional adoptó la *Guía de Actuación del Nivel Nacional en caso de un Evento Crítico Nacional*, instrumento que define los procedimientos de actuación del alto nivel del gobierno (Presidente de la República, Ministros del Gobierno, Director de Prevención y Atención de Desastres, Comandantes de la Fuerzas Militares y Policía Nacional, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Medios de Comunicación y Entidades Territoriales). Estos protocolos de preparación han permitido mejorar los niveles de coordinación en situaciones de emergencia.

En el caso del desastre del Eje Cafetero en 1999, la respuesta de las entidades operativas del SNPAD se consideró aceptable y su coordinación con organismos de rescate privados e internacionales fue eficiente. Desafortunadamente, la Dirección Nacional en ese momento no jugó el papel que le correspondía de liderar la respuesta nacional en coordinación con el nivel ejecutivo local y departamental que habían sido desbordados por el desastre. Sin seguir un procedimiento específico las entidades operativas y en particular el Sector Salud tuvieron un papel protagónico en la fase de respuesta, guiados en parte por la intuición y el sentido común, y por su experiencia particular. La Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República asumió prácticamente y de manera improvisada el papel de la Dirección Nacional. Esto tuvo consecuencias importantes en las fases siguientes de estabilización de la emergencia, de control del orden público y de rehabilitación de los servicios básicos.

Las fuerzas armadas en general juegan un papel fundamental cuando se presentan grandes desastres. Este rol se ha confirmado en los grandes eventos ocurridos en el pasado. Su capacidad logística es muy importante en el momento de crisis mayores que desbordan la capacidad local y regional y de los organismos operativos como la Defensa Civil, la Cruz Roja, Los Bomberos y otros grupos de búsqueda y rescate. La Policía Nacional ha jugado un papel muy importante en desastres anteriores al apoyar, por ejemplo, a la población y atender los alojamientos temporales. La Fuerza Aérea ha sido vital en los procesos de atención de emergencias, rescate helicoportado, movilización y desplazamiento de población en situaciones de evacuación, y en el transporte aéreo de elementos de subsistencia. El Ejército propiamente dicho ha sido fundamental en aislamiento y seguridad y en la construcción de obras temporales y definitivas en diversas partes del país.

Grado de preparación para enfrentar eventos extremos

Con la expedición de la Ley 46 de 1988 y el Decreto 919 de 1989 el ordenamiento jurídico reconoció la existencia de una nueva categoría de perturbación a la normalidad colectiva: *el desastre*, y estableció un sistema de normas, instituciones, procedimientos, planes y mecanismos para enfrentarlo. Los desastres han existido siempre. Antes de la aparición del sistema específico, su manejo se refería bien a las medidas de excepción de rango constitucional, bien a los poderes ordinarios de policía que aseguran el mantenimiento del orden público. La nueva legislación confió la gestión de desastres y calamidades a un sistema híbrido, con una participación predominante del Estado pero abierto a la intervención de los particulares. Esto colocó a la prevención y atención de desastres en el marco de lo burocrático en el buen sentido de la palabra. Se convirtió en materia de la Administración pública ordinaria, liderada por el Presidente de la República.

La lectura de los cánones constitucionales relativos a los estados de excepción (Artículos 212 a 215, C.P.) y del articulado de la Ley estatutaria 137 de 1994 que regula esas materias, permite llegar a una conclusión: los estados de excepción se utilizan en situaciones que claramente desbordan el orden público interno: guerra exterior (Artículo 212 C.P.), perturbaciones que ponen en tela de juicio la estabilidad de las instituciones o la seguridad del Estado (Artículo 213 C.P.) o que subvierten el orden económico, social o ecológico (Artículo 215 C.P.). En otras palabras se aplicarán las medidas de excepción en caso de perturbación grave de carácter *político* (Artículos 212, 213 C.P.) o cuando se insinúan o surgen *crisis sistémicas* (Artículo 215 C.P.). En estos sentidos, la declaratoria de alguno o varios estados de excepción está dirigida a conjurar eventos y amenazas diferentes de aquellos que son reprimidos mediante las medidas rutinarias de orden público. En la misma línea argumental, se puede afirmar que los estados excepcionales mencionados no incluyen a los desastres y calamidades, pues dichos eventos no hacen peligrar ni la soberanía, ni la integridad territorial como tampoco la estabilidad de las instituciones o la seguridad del Estado.

Sin embargo, las normas de excepción también contemplan situaciones que pueden catalogarse como desastres. Entre las emergencias de que trata el artículo 215 de la Constitución, a más de aquellas perturbaciones que conmuevan el orden económico, social o ecológico se incluyen aquellas “(...) que constituyan *grave calamidad pública*.” (acento añadido), La connotación de gravedad no aminora el hecho de tratarse de *calamidades*, que al tenor del Artículo 48 del Decreto 919 son situaciones menos graves que aquellas calificadas como desastres. Entonces, la “grave calamidad pública” de que trata el Artículo 215 de la Constitución es llana y simplemente un

desastre y por esa vía el Presidente de la República puede declarar estado de emergencia para esos efectos.

La Jurisprudencia nacional ha intentado determinar un umbral que señale cuándo se está frente a una calamidad pública en el sentido del Artículo 215 de la Constitución. La Corte Constitucional, en Sentencia C-216/99, al fallar sobre la declaratoria de estado de emergencia que se proclamó con ocasión del terremoto que afectó el Eje Cafetero, dictaminó: “Los instrumentos operativos y los apoyos logísticos que podía ofrecer para entonces el SNPAD, se adecuan para asumir la solución de situaciones de esta índole dentro de ciertos rangos de gravedad, que podrían calificarse de *ordinarios*, pero en manera alguna son suficientes, cuando los hechos generadores adquieren la magnitud de una *calamidad pública*, es decir, de un *acontecimiento de consecuencias catastróficas*” (acento añadido).

El texto parece indicar que el SNPAD fue concebido para situaciones ordinarias, esto es, aquellas que pueden ser manejadas por el Ejecutivo dentro de sus funciones usuales de mantenimiento del orden y la normalidad, y que el recurso al Artículo 215 se justifica cuando la gravedad del hecho es tal que permite hablar de una catástrofe. El término “catástrofe” es el “Suceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas” según el Diccionario de la Lengua Española. Esta definición no ofrece muchos elementos para diferenciar la catástrofe del desastre tal como está definido en el Artículo 18 del Decreto 919 de 1989.

Lo anterior ha llevado a replantear los niveles de respuesta desde eventos menores hasta eventos extremos. En las propuestas más recientes de ajuste de la legislación se propone diferenciar tres niveles o umbrales de perturbación: *i*) las calamidades, cuya declaratoria corresponde a las autoridades seccionales *ii*) los desastres propiamente dichos, que seguirán siendo materia reservada al Presidente de la República en lo que hace a su declaratoria. El responsable de enfrentarlos será el SNPAD; y finalmente *iii*) la grave calamidad pública de que trata el Artículo 215 de la Constitución, que debe tener la connotación de *crisis nacional*, o catástrofe en los términos de la Corte Constitucional y revestir por la misma gravedad que las demás causas de estado de emergencia. Este nivel de perturbación es del fuero exclusivo del Presidente de la República, quien en todo caso podrá movilizar al SNPAD. En general, se considera que el SNPAD es adecuado para efectos de atender los eventos recurrentes de menor intensidad y se reconoce que en caso de un evento extremo el sistema podría ser desbordado como ya ocurrido en el pasado y por lo cual se ha tenido que recurrir a facultades extraordinarias a la luz de la CP en lo relacionado a emergencia por grave calamidad pública o ambiental.

LA REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

La rehabilitación, corresponde al período de transición que se inicia al final de la etapa de emergencia y en el cual se reestablecen los servicios vitales indispensables y el sistema de abastecimientos de la comunidad afectada. La reconstrucción, por su parte se caracteriza por los esfuerzos que se realizan con el fin de reparar la infraestructura afectada y restaurar el sistema de producción con miras a revitalizar la economía y lograr alcanzar o superar el nivel de desarrollo previo al desastre. Debe tenerse en cuenta en términos de gestión institucional que cada etapa debería tener definidas actividades específicas, sin embargo no es usual que la legislación delimite estas etapas o fases, dado que se

confunden fácilmente y sus momentos son difusos en el tiempo. La rehabilitación es realmente una etapa de transición entre la emergencia y la reconstrucción que no siempre está bien delimitada y que causa dificultades en la gestión, debido a que en ocasiones los roles institucionales no están bien definidos. Algunos actores del proceso consideran que tienen responsabilidades sólo con la atención de la emergencia e incluso anuncian su retiro de la zona afectada y otros sólo consideran que son responsables de la reconstrucción. Este aspecto no se ha podido resolver con claridad en el caso de Colombia y de su SNPAD. Por eso se hacen esfuerzos por parte del DNP para que se definan claramente los roles y funciones más allá de la emergencia y antes de emprender los procesos de reconstrucción propiamente dichos. La capacidad del SNPAD para enfrentar procesos de reconstrucción eficientes es muy limitada y la política pública sobre transferencia de riesgos es apenas incipiente, no obstante su importancia para la protección económica y financiera del país. En la atención de emergencias y desastres y particular en el tema de la reconstrucción, se presenta la intromisión del gobierno central en la toma de decisiones y en la superposición de las autoridades nacionales sobre las locales.

Dentro de la problemática general de la gestión del riesgo, el tema de la reconstrucción y las modalidades para enfrentarla asume una importancia y características particulares. Colombia ha tenido una larga experiencia con la reconstrucción y recuperación y sus modalidades de operación, por lo cual se destacan ciertos aspectos de estos procesos, a la luz de su significado para el avance del sistema organizacional en sí. En Colombia en general, cuando se ha presentado un evento de grandes proporciones, prácticamente se ha optado por construir un aparato paralelo que ha suplantado o reemplazado la capacidad instalada y el aprendizaje de las organizaciones existentes. “Así sucedió para la tragedia de Armero en 1985, cuando se creó la corporación RESURGIR, el terremoto del Cauca en 1994, cuando se creó la Corporación NASA KIWE y con el terremoto del 25 de enero de 1999, cuando se creó el Fondo para la Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero, (FOREC)” (Cuervo 2002).

Esta continua “desconfianza” en los mecanismos existentes no sólo ha debilitado técnicamente al SNPAD, sino que ha terminado legitimando la idea de que los instrumentos con que cuenta la sociedad y el Estado siempre serán insuficientes para “conjurar la crisis” y “minimizar los costos sociales”. Adicionalmente, el gobierno se desentiende de la obligación de mejorar y dotar al SNPAD de mejores herramientas legales y financieras, confiando en que de cada desastre surgirá un nuevo mecanismo idóneo para atender a los afectados y las víctimas. Por supuesto, dicha elección por la “creatividad” institucional no es la mejor política. Los procesos de aprendizaje se pierden y una vez se finalice con las operaciones relacionadas, prácticamente se desmonta el “enclave” institucional sin que la sociedad y la política pública se vea enriquecida y fortalecida. En este sentido, ha sido claro que es importante reconocer la urgencia de reformular la política pública de gestión de riesgos. De hecho, “uno de los problemas del SNPAD es que su órgano de coordinación y gerencia, la Dirección Nacional, no está actualmente en el nivel y la institución que debería estar, y su capacidad de convocatoria, gestión y coordinación interinstitucional no es la óptima. De ser un órgano de alto nivel como lo fue antes, “lo ideal hubiera sido que el FOREC hubiese funcionado como una gerencia temporal de reconstrucción al interior del SNPAD y no como la negación del sistema” (Cardona citado por Cuervo 2002).⁴

⁴ Este caso se presenta en forma resumida por sus implicaciones en el desempeño del SNPAD.

Así las cosas, mientras no se cuente con un SNPAD fuerte que goce de autonomía y recursos financieros suficientes, no será posible contar con un instrumento público realmente apropiado no sólo para prevenir y atender las situaciones de desastre en el país sino también para rehabilitar y reconstruir los bienes afectados. Ahora bien, aunque existe conciencia que los procesos, planes y programas tendientes a la recuperación, reconstrucción y desarrollo, deben incorporar el concepto de reducción del riesgo, desafortunadamente, en el caso de Colombia la reconstrucción y recuperación al ser llevada a cabo, en la mayoría de los casos, por los organismos “paraestatales” por descuido, en más de una ocasión, han “reconstruido la vulnerabilidad” dejando los principios de la reducción de riesgos por fuera de la acción institucional.

El caso más reciente de la creación de una entidad autónoma fuera de la estructura formal del SNPAD está constituido por el FOREC y su actuación en torno a la reconstrucción del Eje Cafetero. En seguida, para poner en perspectiva las apreciaciones generales emitidas arriba, se presenta un análisis detallado del funcionamiento, logros y problemas de esta figura organizacional.

El modelo del FOREC

La misión de la CEPAL (1999) invitado a Colombia para hacer un análisis de los costos del desastre del Eje Cafetero, señaló que el monto total de los daños, directos e indirectos, ascendió a 2,795 mil millones de pesos (US\$ 1,590.8 millones de dólares), es decir, el 35.4% del PIB del Eje Cafetero. Del mismo modo se estableció que las pérdidas se concentraron en los sectores sociales, con el mayor peso en la destrucción de la infraestructura de vivienda, la cual representó más del 70% de los costos totales del terremoto. Pese a que las pérdidas ascendieron a 1,88% del PIB nacional en 1998, “desde las primeras horas de ocurrido el terremoto y dada además la magnitud del desastre, se hizo evidente que el manejo de la situación desbordó a las instancias locales, departamentales, e incluso nacionales del SNPAD” (CEPAL 1999). Este reconocimiento por parte de las autoridades nacionales y territoriales llevó al gobierno a expedir medidas de emergencia para complementar la normatividad existente en materia de atención y prevención de desastres. Se consideró necesario declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica por medio del decreto 195 de 1999. Esta contingencia le otorgó al gobierno la capacidad de expedir disposiciones especiales en materia presupuestal, crediticia, fiscal, vivienda, servicios públicos, transferencia de bienes, endeudamiento, etc.

En este contexto, por medio del decreto 197 de 1999 se creó el Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, FOREC, con la finalidad de financiar y realizar la rehabilitación económica, social y ecológica de la zona afectada por el desastre. El FOREC se creó como una entidad de naturaleza especial del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El manejo estuvo a cargo de un presidente y el consejo directivo, de los cuales seis miembros representaban al sector privado, otro al gobierno y dos a los gobiernos subnacionales (el Alcalde de Armenia y el Gobernador del Risaralda). No se contempló “una representación directa de los damnificados o la ciudadanía” (Moreno 2001). Se creó un comité técnico conformado por profesionales que dirigieron las unidades técnicas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda y renovación urbana, salud, educación, reconstrucción del tejido social, administración rural, economía y medio ambiente.

El objeto del FOREC fue la financiación, apoyo y gestión para la realización de las actividades necesarias de la reconstrucción económica, social y ecológica de la región. Se determinó que la ejecución del plan de acción se fundamentaría en la descentralización y la participación de la sociedad civil. El mecanismo por medio del cual se implementaron los proyectos fueron las llamadas “gerencias zonales” que se encargaron de organizar y desarrollar las actividades en las 31 zonas definidas por el consejo directivo para garantizar una mayor eficiencia en la asignación de recursos. La dirección se delegó a ONGs que demostraron capacidad institucional y experiencia en el manejo de proyectos relacionados. De esta manera, prácticamente se relegó a un segundo plano al SNPAD que se había creado descentralizado para este tipo de gestiones.

El Estado definió una serie de mecanismos para conseguir los recursos⁵ necesarios para la reconstrucción, los cuales provinieron de las siguientes fuentes: El presupuesto total del Gobierno Nacional destinado a la reconstrucción del Eje Cafetero ascendió a 1.597 mil millones de pesos. De estos recursos, \$971 mil millones de pesos (61%) corresponden a recursos del presupuesto ordinario, \$611 mil millones (38.2%) a créditos externos con el BID, el BIRF y KFW, y \$16 mil millones (1.0%), a donaciones a través de cooperación oficial. Los recursos del FOREC se destinaron a proyectos para la reconstrucción de las zonas afectadas (91.2%). Los principales rubros fueron la inversión, donde el sector de vivienda absorbió el 45.2% de los recursos, seguido de la inversión en la infraestructura urbana con 21.3% y la inversión social que demandó el 9.1 % del total. Es importante señalar que el costo administrativo del proyecto exigió canalizar el 5.2% de los recursos, lo que no se considera excesivo desde el punto de vista de la reconstrucción misma; sin embargo, es notable si se tiene en cuenta que en prevención y atención de desastres apenas se invirtió el 0.07 %. De otro lado, se destaca que en el programa se haya contemplado la necesidad de desarrollar proyectos para resolver problemas de desempleo temporal y permanente.

Si bien estos resultados son consistentes con el diagnóstico de pérdidas y daños causados por el terremoto, el proceso tuvo contratiempos y problemas importantes. El más notable se asocia a las demoras de la ejecución presupuestal y puesta en marcha de las actividades de recuperación y reconstrucción, lo cual agravó las condiciones de vida de los habitantes. En parte estas demoras se debieron a restricciones y condiciones para la ejecución por parte de los organismos multilaterales. Esta situación es precisamente la que genera la mayor preocupación en todos los desastres, dado que hay demora en la disponibilidad de los recursos, por ejemplo, por la espera de reasignaciones y traslados presupuestales, contratación y desembolsos de crédito, formulación y concertación de proyectos, organización interna y finalmente la ejecución y gasto de los recursos. La idea de crear un organismo de este tipo supuestamente lo que intentaba era agilizar estos procesos y evitar las dificultades que surgen cuando la acción *ex post* en caso de desastres debe ser asumida por entidades públicas que tienen restricciones de diferente índole en su normal desempeño.

Por otra parte, el FOREC descuidó aspectos de especial importancia en un proceso de recuperación, como cerciorarse que no se reconstruyera la vulnerabilidad existente, aspecto en el cual no atendió el clamor de las entidades del SNPAD, como el Ministerio de Desarrollo Económico y otras organizaciones privadas, que hicieron notar el incumplimiento de las normas sismorresistentes. Se sabe que dichas exigencias, de obligatoria aplicación, no fueron tenidas en cuenta como

⁵ Fuente: Documento Conpes 3131 - Pág. 10 de 31

la ley lo establece. El FOREC estableció que el costo de la reparación sería el necesario para retornar las edificaciones a su estado original en que estaban antes del terremoto; situación que fue motivo de un conflicto legal que llegó hasta el más alto nivel –la Corte Constitucional- y que se falló a favor de las comunidades que demandaban una intervención de refuerzo que mejorara el comportamiento estructural de las edificaciones existentes frente a futuros terremotos. No resultaba concebible que se reconstruyera misma la vulnerabilidad que había convertido al terremoto en un desastre. También es importante indicar que algunos informes destacan la iniciativa de la denominada “vitrina inmobiliaria”, sin cuestionar que en la convocatoria a la misma se hubiera invitado a constructores y proveedores de sistemas prefabricados y constructivos que a la postre no cumplían con las normas NSR-98 (Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios). Un ejemplo de esta situación fue el sonado proyecto de “Ciudad Alegría” en Montenegro (municipio del Quindío), basado en un sistema constructivo de bahareque de guadua en tierra con una estructura deficiente.

A la fecha de este estudio dicho proyecto sigue representando un problema mayor, que ha generado notable descontento y una serie de problemas que ha tenido que salir a afrontar la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República. De otro lado, también se critica que el FOREC no incluyó en el proceso de toma de decisiones a las organizaciones de la comunidad y que las administraciones locales no tuvieron un papel relevante ni protagónico en los procesos. La estructura de “elite” externa a la región redujo, así, las posibilidades de fortalecer los procesos de formación de líderes y de autogestión por parte de la comunidad y los gobiernos locales (González 2003).

La figura del FOREC tuvo por lo tanto aciertos y desaciertos de los cuales se debe aprender. La existencia de una “gerencia temporal” no es contradictoria con el enfoque de Sistema Nacional que se ha propuesto recientemente para modernizar el SNPAD. Un organismo o gerencia de este tipo puede coordinar en forma apropiada un proceso de reconstrucción si se le dota de instrumentos preestablecidos y las capacidades técnicas para hacerlo en el marco de la institucionalidad existente. Acompañada, por una parte, por una administración eficiente del Fondo de Calamidades, que tendría un papel protagónico en los aspectos financieros y, por otra, de la Dirección Nacional, a la cual debe reportar sus actividades de gestión. Una Dirección Nacional fortalecida y orientando la gestión del riesgo desde la Presidencia de la República sería fundamental para efectos de la convocatoria y el respaldo a los procesos de reconstrucción, aunque delegue estas actividades en la gerencia temporal a la que se hace mención.

Es importante señalar que la coordinación de ONGs para la ejecución de los procesos de reconstrucción por zonas no fue implementada por primera vez con la creación del FOREC. Dicha figura de trabajo entre el sector público y privado se implementó con motivo del desastre sísmico del Atrato Medio (Murindó). En esa ocasión el SNPAD lideró el proceso de reconstrucción. La Dirección Nacional creó una gerencia temporal de reconstrucción con el apoyo de la Confederación Colombiana de ONG para impulsar el proceso en un número amplio de municipios de Antioquia y Chocó, las dos gobernaciones, empresas del sector privado (que actuaron como “padrinos”) y las ONG. Los “padrinos” municipales y las ONG asesoraron a los municipios y las comunidades para llevar a cabo los proyectos de reconstrucción, con la asistencia financiera del Fondo de Calamidades y el apoyo económico de otras entidades del SNPAD.

ÍNDICE DE GESTIÓN DE RIESGOS

El *índice de gestión de riesgo* corresponde a un conjunto de indicadores relacionados con el desempeño de la gestión de riesgos del país, que reflejan su organización, capacidad, desarrollo y acción institucional para reducir la vulnerabilidad y las pérdidas, prepararse para responder en caso de crisis y de recuperarse con eficiencia. Este índice ha sido propuesto y aplicado a doce países de la región dentro del Programa de Indicadores de Riesgo y Gestión del Riesgo en las Américas desarrollado por el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia en Manizales, con el apoyo financiero del BID. Este proyecto corresponde al Componente II del programa en el cual se realiza este proyecto, en el cual se formularon cuatro indicadores: el Índice de Déficit por Desastre (IDD), el Índice de Desastres Locales (IDL), el Índice de Vulnerabilidad Prevalente (IVP), y el Índice de Gestión de Riesgo (IGR) (Cardona et al 2005 a, b).

Es de interés observar los cambios de los niveles de desempeño de los indicadores que componen los aspectos de las cuatro políticas con las cuales se formuló el IGR, entre el primer y el último periodo (1985-2003). Dichos valores se presentan la Tabla 0-1

Tabla 0-1 Diferencias entre el primer y el último periodo de los subindicadores del IGR

Valores funciones de desempeño de los subindicadores								
1985	IR,1	17	RR,1	5	MD,1	5	PF,1	5
	IR,2	5	RR,2	5	MD,2	5	PF,2	5
	IR,3	17	RR,3	5	MD,3	5	PF,3	5
	IR,4	5	RR,4	5	MD,4	5	PF,4	5
	IR,5	5	RR,5	17	MD,5	5	PF,5	5
	IR,6	5	RR,6	5	MD,6	5	PF,6	5
	IGR_{IR}	10.5	IGR_{RR}	11	IGR_{MD}	4.56	IGR_{PF}	4.559
IGR	7.66							
2003	IR,1	77	RR,1	45	MD,1	45	PF,1	17
	IR,2	45	RR,2	17	MD,2	17	PF,2	17
	IR,3	77	RR,3	17	MD,3	17	PF,3	17
	IR,4	45	RR,4	17	MD,4	17	PF,4	17
	IR,5	17	RR,5	77	MD,5	5	PF,5	45
	IR,6	17	RR,6	45	MD,6	17	PF,6	45
	IGR_{IR}	48.4	IGR_{RR}	44.5	IGR_{MD}	28.7	IGR_{PF}	39.64
IGR	40.31							
Cambio	IR,1	60	RR,1	40	MD,1	40	PF,1	12
	IR,2	40	RR,2	12	MD,2	12	PF,2	12
	IR,3	60	RR,3	12	MD,3	12	PF,3	12
	IR,4	40	RR,4	12	MD,4	12	PF,4	12
	IR,5	12	RR,5	60	MD,5	0	PF,5	40
	IR,6	12	RR,6	40	MD,6	12	PF,6	40
	IGR_{IR}	37.9	IGR_{RR}	33.5	IGR_{MD}	24.2	IGR_{PF}	35.08
IGR	32.65							

Del informe de aplicación del sistema de indicadores entre 1980 y 2003, en el caso de Colombia se concluye que en el periodo entre 1985 y 2003 el mayor avance de la gestión de riesgos lo registraron las actividades de Identificación del Riesgo. El inventario sistemático de desastres y

pérdidas (IR1) y la evaluación y mapeo de amenazas (IR3) fueron los aspectos más significativos, dado que se pasó de un desempeño incipiente en 1985 a un desempeño notable en 2003, lo que significó un cambio de 60 puntos en el IGR_{IR} . También hubo un aumento de desempeño de un nivel bajo a apreciable de aspectos de monitoreo de amenazas y pronóstico (IR2) y de evaluación de vulnerabilidad y riesgo (IR4). En los demás aspectos que caracterizan la identificación del riesgo el aumento del nivel de desempeño fue leve pasando de bajo a incipiente.

Las actividades de Protección Financiera y gobernabilidad también presentaron un avance importante; el IGR_{PF} logró un cambio de 35 puntos. Los aspectos que presentaron el mayor cambio en el período fueron el indicador de cobertura de seguros y estrategias de transferencia de pérdidas de activos públicos (PF5) y el indicador de cobertura de seguros y reaseguros de vivienda y del sector privado (PF6) que pasaron de un nivel bajo a un nivel apreciable. También los indicadores de organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada (PF1), los fondos de reservas para el fortalecimiento institucional (PF2), la localización y movilización de recursos de presupuesto (PF3) y la implementación de redes y fondos de seguridad social (PF4) tuvieron un leve cambio de 12, como resultado de pasar de bajo a incipiente en el nivel de desempeño.

Las actividades de Reducción de Riesgos tuvieron un avance levemente menor comparativamente en relación con las dos políticas anteriores. En el aspecto de actualización y control de la aplicación de normas y códigos de construcción (RR5) se tuvo un cambio de 60, como resultado de pasar de un nivel de desempeño incipiente a notable. Los indicadores de integración del riesgo en la definición de usos del suelo y la planificación urbana (RR1) y de refuerzo e intervención de la vulnerabilidad de bienes públicos y privados (RR6) tuvieron un cambio de 40, producto de un aumento de bajo a aceptable en el nivel de desempeño. Otros aspectos del IGR_{RR} , como la intervención de cuencas hidrográficas y protección ambiental (RR2) y de implementación de técnicas de protección y control de fenómenos peligrosos (RR3) y el mejoramiento de vivienda y reubicación de asentamientos de áreas propensas (RR4) tuvieron un cambio leve al pasar de un desempeño bajo a uno incipiente.

La política pública de la gestión de riesgos en que menos se ha avanzado en Colombia ha sido la que corresponde al Manejo de Desastres, IGR_{MD} , donde se registró un avance importante en el aspecto relacionado con la organización y coordinación de operaciones de emergencia (MD1) de un nivel bajo a apreciable. En la preparación y capacitación de la comunidad no se presentó ningún cambio en el período. Los demás indicadores tuvieron un leve avance, pasando de bajo a incipiente en el nivel de desempeño.

Esta evaluación se consideró relevante para este informe y se incluye para efectos de lustración acerca de cómo se aprecia que ha sido la evolución de la gestión del riesgo en Colombia. No sobra mencionar que de acuerdo con el Programa de Indicadores el IGR total de Colombia es aproximadamente de 40 sobre 100, lo que equivale a un nivel de efectividad del orden de 0.3 en una escala de 0 a 1, que empieza a considerarse como un desempeño “apreciable” o “significativo” en sus primeras etapas.

AVANCES, LOGROS Y DIFICULTADES

La gestión del riesgo que hasta hace algunos años se consideraba extraño o novedoso actualmente se reconoce en múltiples actividades de la planificación del desarrollo, con su debido soporte jurídico; fundamentado en la descentralización administrativa, política y fiscal, practicada e instituida desde el punto de vista legal. La normativa y la legislación sobre seguridad y protección de la sociedad y sus bienes es un aspecto que se debe destacar, aun cuando se acepta que existen serias dificultades para hacer cumplir dichas normas en algunos casos y en algunos lugares. Una serie de ciudades y municipios ejercen la gestión del riesgo de manera apropiada e incluso de manera ejemplar, aunque estos casos no pueden considerarse generalizados en el país. Falta mucho camino que recorrer, por ejemplo por la falta de un involucramiento activo y decidido del sector privado en la gestión. Aunque el sector privado ha participado activamente en el desarrollo de normas de seguridad, en general se puede decir que existe una participación pasiva del sector, reduciéndose a dar cumplimiento de dichas normas. Por otra parte la sociedad civil participa de manera más activa en programas de rehabilitación y reconstrucción y menos en actividades explícitas de prevención.

No obstante, el avance de la gestión de riesgos en el país ha sido notable en concepto y en realizaciones, muchas de ellas puntuales o por lapsos según el nivel de compromiso con el tema de los gobiernos en cada nivel. En realidad existe una diversidad de logros pero también de retrocesos que a fin de cuentas señalan que aún falta mucho para lograr una gestión de riesgos efectiva y generalizada en todo el territorio. Aunque se han logrado niveles importantes de coordinación, especialmente a nivel nacional, siguen vigentes problemas de desarrollo institucional que deben ser resueltos. De manera global se pueden señalar como logros y avances los siguientes:

- a) El SNPAD de Colombia se concibió bajo los principios de la *descentralización* y la *autonomía* de las entidades territoriales. Respeta la descentralización administrativa y política en la medida en que se levanta sobre el esquema constitucional de la división del territorio. Reconoce la autonomía de las entidades territoriales al concederles un amplio margen de decisión sobre la gestión de riesgos y el manejo de situaciones de desastre. Estos asuntos son administrados por los Comités Departamentales, Distritales y Municipales y ejecutados por las administraciones departamentales, distritales y municipales. A pesar de que existen imperfecciones y la necesidad de llenar vacíos institucionales, sin duda el enfoque sistémico de esta estructura institucional ha demostrado beneficios y logros importantes.
- b) En Colombia la identificación del riesgo se ha desarrollado ampliamente y hay conciencia de que es necesario mejorar la calidad de los estudios de riesgo para lograr mayor efectividad en la gestión. Los estudios cada vez son más rigurosos y bien concebidos y los términos de referencia se han depurado notablemente, destacándose lo que se ha logrado en términos de mapas de amenaza volcánica, de deslizamientos, microzonificación sísmica, estudios de vulnerabilidad de edificaciones, infraestructura de servicios públicos, puentes, escenarios de riesgo urbano, evaluación de pérdidas con fines de seguros, entre otros. Aunque existen muchos estudios muchos han sido inoficiosos y se ha logrado paulatinamente mejorar aunque se siguen cometiendo errores por falta de información y gobernabilidad en los municipios.

- c) La reducción del riesgo en Colombia ha tenido notables avances. Se han realizado múltiples intervenciones de vulnerabilidad de edificaciones esenciales, cumpliendo con las normas de seguridad que obligan hacer este tipo de reforzamientos. Se han venido incorporando aspectos de riesgo y su intervención en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo, atendiendo la legislación que se ha expedido al respecto. Se han desarrollado programas de reubicación de vivienda mediante subsidios y de intervención del entorno mediante obras de mitigación contra inundaciones y deslizamientos en varias ciudades. También se han desarrollado programas de subsidio de vivienda usada donde la prioridad es la intervención de la vulnerabilidad. Finalmente se han desarrollado amplios programas de educación e información pública que cubren los centros urbanos más importantes. La principal dificultad con este tipo de acciones institucionales es que no se ha logrado eficiencia ni generalidad en todos los municipios del país debido a su debilidad administrativa, técnica y financiera.
- d) En el manejo de desastres, se han logrado desarrollos importantes en lo relativo a protocolos de respuesta, planes de contingencia, dotación de equipos, ejercicios de simulación y simulacros en diversas ciudades. Varios municipios cuentan con sistemas avanzados de evaluación de daños y sistemas sofisticados de información posdesastre. Desafortunadamente, se reconoce que en planificación para la reconstrucción hay serias deficiencias pero se han hecho estudios cuidadosos acerca de la manera como se han enfrentado desastres mayores en el pasado, con el fin de mejorar en este aspecto.
- e) Al respecto de la transferencia de riesgos, el gobierno central y algunas ciudades como Manizales y Bogotá han explorado sus posibilidades de definir estrategias financieras para enfrentar su responsabilidad fiscal y sus pasivos contingentes mediante instrumentos de seguros/reaseguros para proteger la infraestructura pública y la promoción del seguro colectivo de los privados con mecanismos novedosos que intentan la protección de los estratos socio-económicos más pobres de manera subsidiada. Este tipo de iniciativas han permitido depurar el alcance de los estudios de riesgo de manera notable para que se puedan utilizar para este tipo de decisiones. Por otra parte, desde el punto de vista financiero se han hecho esfuerzos para identificar la manera de fortalecer la gestión del riesgo mediante mecanismos de cofinanciación de acuerdo con las capacidades de los municipios y departamentos. Hay iniciativas innovadoras para mejorar el funcionamiento del FNC y de los fondos que a nivel territorial se han desarrollado o se pueden desarrollar.

Se concluye que en Colombia se ha hecho un esfuerzo importante en todos los niveles para formular y legislar en cuanto a aspectos particulares de la problemática del riesgo y desastre a través de la relación establecida con la planificación del desarrollo o el desarrollo sectorial, sin embargo no se puede decir que este logro haya sido uniforme en todo el país. Paulatinamente se ha logrado claridad entre tomadores de decisiones sobre la relación entre riesgo y desarrollo, pobreza y degradación ambiental, pero no basta con esa claridad ni con una legislación coherente que no obstaculice la acción, puesto que depende del desempeño institucional, las trabas burocráticas y el nivel de desarrollo de los niveles locales. Sin duda, en Colombia en los últimos años se ha elevado la conciencia sobre la gestión del riesgo y de su importancia en lo sectorial, social y territorial, lo que refleja en la creación del SNPAD y de sus réplicas en lo local. Sin embargo, no se puede decir que este desarrollo ha sido parejo en todas las jurisdicciones y en todos los sectores públicos, privados y sociales.

Por otra parte, de manera general se puede afirmar el SNPAD se ha visto afectado tanto por condiciones internas de las entidades del sistema mismo, como por el entorno político e institucional que ha vivido el país en los últimos años. De la mirada en retrospectiva de los últimos diez años los principales cuestionamientos, fundados o infundados, se resumen a continuación:

- a) El SNPAD aun cuando hace referencia a la “prevención” y se hacen esfuerzos para que su enfoque se centre en las acciones del desarrollo que contribuyen a la reducción del riesgo, sigue en general siendo dominado por las actividades relacionadas con los preparativos y la respuesta en caso de emergencia. La prevención y la mitigación, que bien pueden entenderse como la política de “reducción del riesgo”, todavía esta rezagada en la formula de la acción social. Aunque existe claridad a nivel de las entidades del orden nacional, su actuar sigue siendo altamente dirigido hacia los operativos de emergencia y la mayoría de los municipios del país en el mejor de los casos cuando se habla de gestión de riesgos sólo identifican como tal la preparación y la respuestas ante los desastres. A pesar que la responsabilidad *ex ante* del Estado no debería ser otra que cumplir lo que la CP le ordena (lo cual, claramente, no se hace por múltiples razones objetivas) aún falta mucho para, en particular, en el nivel local que se entienda que la gestión del riesgo es gestión del desarrollo sostenible o “gestión de sostenibilidad”;
- b) El peso muerto del centralismo que todavía se expresa en la toma de decisiones y en la superposición de las autoridades nacionales sobre las locales, particularmente en el caso de emergencias y desastres. Tampoco ha ayudado el estado de debilidad en el que se encuentran sumidos la mayoría de los 1,098 municipios que conforman el tejido territorial. Esta debilidad, que tiene aristas económicas, administrativas y políticas, es la que ofrece una justificación a las intervenciones invasivas del sector nacional. La premisa fundamental del Sistema es la preeminencia de las instancias locales al momento de enfrentar el desastre. En este caso la realidad del país desvirtuó un propósito loable, pues son pocos los municipios que están en capacidad de afrontar una emergencia por sí mismos o con la ayuda del departamento;
- c) La capacidad del Sistema para enfrentar procesos de reconstrucción eficientes es muy limitada y la política pública sobre transferencia de riesgos es incipiente, no obstante su importancia para la protección económica y financiera del país;

Por lo anterior han surgido recomendaciones al interior del mismo SNPAD que señalan que es necesario realizar ajustes para corregir los problemas detectados. Hay claridad que una adecuación del SNPAD no significa eliminar las bondades del existente y que los cambios que se requieren son, en lo fundamental, de carácter paradigmático antes que orgánico. Se considera que es necesario elevar las nociones de riesgo y de su gestión al rango de principios cardinales del Sistema, en reemplazo de aquellas de desastre y calamidad. Este viraje en el énfasis no significa que el SNPAD se aparte de la meta original consistente en impedir, mitigar y enfrentar los desastres y las calamidades públicas en la medida de lo posible. Pero si implica trasladar el enfoque principal del esfuerzo contra los desastres y calamidades a fases previas, en las que todavía se estén manejando los conceptos de vulnerabilidad y amenaza en lugar de desastre y reconstrucción. Asimismo, se considera esencial vincular más estrechamente el SNPAD y las acciones que de él se desprenden, al Sistema Nacional de Planeación y de manera general, a la tarea de buscar el desarrollo sostenible del país, de las regiones y localidades. Es necesario adoptar una concepción de desastre bien diferente de aquella que

lo entiende como un evento exterior, de fuerza sobrehumana, que se impone a las comunidades y les causa detrimento. En su lugar se propone adoptar la visión del desastre como una expresión de la falta de desarrollo, de un desarrollo insuficiente (subdesarrollo) y como el efecto perverso de un desarrollo físico y social que no tiene en cuenta la vulnerabilidad de la población, las amenazas del entorno y la falta de resiliencia de las comunidades sujetas a tales amenazas. Se parte de la premisa de que sin un desarrollo equilibrado y sostenible, los desastres serán ocurrencias no sólo inevitables sino cada vez más frecuentes. Se ha concluido de lo ocurrido en los últimos años que un verdadero Sistema Nacional de Gestión de Riesgos podría hacer mayor coherencia con los ejes programáticos de la Constitución de 1991 y con su articulado.

En conclusión, existe en Colombia un consenso entre las instituciones que el actual SNPAD amerita ajustes y adecuaciones con el fin de modernizarlo y armonizarlo con los principios axiológicos de la Constitución de 1991. Sus responsabilidades no están lo suficientemente bien definidas en aspectos como la rehabilitación y reconstrucción posdesastre y en temas tan importantes como la retención consciente y la transferencia de riesgos con fines de protección financiera. Actualmente sus responsabilidades sólo le permiten, por una parte, responder de manera imperfecta a los desastres y, por otra, no se cuenta con instrumentos institucionales y económicos fuertes que le permitan intervenir eficientemente los riesgos existentes y futuros, mediante medidas de mitigación correctivas (compensatorias) y prospectivas efectivas.

Problemas en el desarrollo de la organización interinstitucional

Sistema es un esquema paralelo a la organización territorial del Estado, sin confundirse con ella. Esto puede haber creado una redundancia en los canales de información, mando y control que le ha restado eficacia desde un punto de vista cibernético y sistémico. El Sistema, si bien tiene una sede de dirección inequívoca (gobierno central), es débilmente jerarquizado. No existe una “correa de transmisión” fuerte entre los niveles nacional, departamental y municipal. La razón de ello estriba en la importancia que le otorga el sistema a la acción de los municipios, que constituyen la primera línea de prevención, atención y reconstrucción. En cuanto a la conexión del sistema, se han manifestado desajustes institucionales tales como la falta de interlocución entre la porción nacional del Sistema y sus ámbitos seccionales y locales, evidenciada en la pérdida de la dinámica de los comités, que no se reúnen al igual que en otras épocas.

El sistema originalmente se encontraba adscrito dentro del organigrama de la Presidencia de la República. Posteriormente se trasladó al Ministerio del Interior y este cambio puede haberle restado importancia en el concierto de los sistemas administrativos y ha desvirtuado su nexo directo con el Presidente, quien es el encargado por la CP del orden público. Relegada su dirección a un puesto de segundo orden, el SNPAD ha sido objeto de intrusiones de competidores. Se recurrió nuevamente a los organismos *ad hoc* y desde la misma Presidencia de la República se limitó la actuación del Sistema al recurrirse a poderes de excepción consagrados en la CP (emergencia económica, social, ecológica, Art. 215 CP), para enfrentar situaciones de desastre. Las responsabilidades actuales del sistema sólo le permiten, por una parte, responder de manera imperfecta a los desastres y, por otra, no se cuenta con instrumentos institucionales y económicos fuertes que le permitan intervenir eficientemente los riesgos existentes y futuros, mediante medidas de mitigación correctivas (compensatorias) y prospectivas efectivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Cardona, O.D. (1994). “Prevención de desastres y participación ciudadana” en *Viviendo en Riesgo*, Ed. A. Lavell, La RED, Tercer Mundo Editores, Bogotá, D.C.
- Cardona, O.D. (1996). “El manejo de riesgos y los preparativos para desastres: Compromiso institucional para mejorar la calidad de vida” en *Desastres: Modelo para Armar*, Ed. E. Mansilla, La RED, México, D.F.
- Cardona, O.D. (2002). “Retención y transferencia de riesgos” Capítulo 4 de Gestión del Riesgo Colectivo; *Curso de Gestión Integral de Riesgos y Desastres*, Structuralia / CIMNE UPC, Madrid.
- Cardona, O.D. (2005). “Gestión Integral de Riesgos y Desastres” Curso virtual por Internet, <http://www.structuralia.com/cdl1/cvdata/curso70/info/default.asp> Structuralia y CIMNE de la Universidad Politécnica de Cataluña. Madrid/Barcelona.
- Cardona, O.D.; Lavell, A.M.; Mansilla, E.; Moreno, A.M. (2005) *Avances en las estrategias de desarrollo institucional y sostenibilidad financiera de la gestión del riesgo de desastres en América latina y el caribe*. BID, Diálogo Regional de Política sobre Prevención de Desastres. Washington.
- Cardona, O.D.; Ordaz, M.G.; Moreno, A.M. y Yamín, L.E. (2004). *Análisis de riesgo de desastres extremos en Colombia con fines de valoración de la exposición fiscal*, Informe del Estudio sobre definición de la responsabilidad del Estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del Estado. ACCI, DNP, Banco Mundial.
- Cardona, O.D, Ordaz, M.G; Moreno, A.M y Yamín, L.E (2005). *Propuesta de modernización y adecuación del sistema nacional para la prevención y atención de desastres con énfasis en aspectos económicos y financieros*. Informe del estudio sobre definición de la responsabilidad del estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del estado. ACCI, DNP, Banco Mundial.
- Cardona, O.D.; Ordaz, M.G.; Moreno, A.M. y Yamín, L.E. (2005). *Responsabilidad ex post del Estado: caso de Colombia y otros modelos internacionales*, Informe del Estudio sobre definición de la responsabilidad del Estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del Estado. ACCI, DNP, Banco Mundial.
- Cardona, O.D., Wiesner, L.R, Guillén, A., Yamín, L.E., & Merlano, S. (2001) *Fundamentos para modernizar y armonizar la legislación sobre prevención y atención de desastres en Colombia y sustentación de una política de gestión de riesgos*. Universidad de los Andes, CEDERI. Estudio para la red de universidades Alma Mater y FOREC.
- Cuervo, J. I. (2002). La gestión de lo público más allá de lo estatal, Red de solidaridad social y Universidad Nacional de Colombia, Vol. 2
- DNP, CONPES 3131 (2001) “Plan de finalización de la recuperación del Eje Cafetero y cierre del FOREC”, Colombia.
- DNP CONPES 3251 (2003) “Renovación de la administración pública: Programa para la gestión eficiente de activos públicos” (Fase I Activos fijos inmobiliarios).
- González, Jorge I. (2003). *El Forec como modelo de intervención del Estado*, Red de solidaridad social y Universidad Nacional de Colombia, Vol. 6.
- Moreno, Z. (2001). *El Forec como elemento innovador del desarrollo regional del Eje Cafetero*, Tesis de Grado de Economía, Universidad Nacional de Colombia.
- Ramirez, F. & Cardona, O.D. (1996). “Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia” en *Estado, Sociedad y Gestión de Desastres en América Latina*, Ed. A. Lavell & E. Franco, La RED, ITDG, FLACSO, Lima.