

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIO AMBIENTALES
CONVOCATORIA 2007-2009

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIO AMBIENTALES

LA GESTIÓN DEL RIESGO EN COLOMBIA COMO HERRAMIENTA DE
INTERVENCIÓN PÚBLICA (1982 – 2008)

MARÍA ALEXANDRA VALLEJO CHOCUE

DICIEMBRE DE 2009

ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
RESUMEN.....	8
Introducción	9
Problemática.....	10
Antecedentes.....	12
Metodología.....	15
Plan de estudios.....	18
CAPÍTULO I.....	19
MARCO TEÓRICO GENERAL.....	19
La Gestión del riesgo.....	19
¿Qué son las políticas públicas?.....	23
La perspectiva sociológica.....	26
La visión estado - centrista.....	27
Los enfoques de cohesión.....	32
La visión Neo- corporativista.....	32
Las teorías del entramado.....	34
La perspectiva neo-institucional.....	37
El neo-institucionalismo sociológico.....	38
El neo-institucionalismo económico.....	40
El neo-institucionalismo histórico.....	41
El neo-institucionalismo influido por la elección racional.....	42
El neo-institucionalismo politológico.....	43
El neo-institucionalismo centrado en los actores.....	44
CAPÍTULO II.....	48
COLOMBIA FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO.....	48
Contexto geofísico colombiano.....	48
Sismo del 6 de junio de 1994.....	50
Localización.....	50

Evento.....	51
Proceder estatal ante la tragedia.....	56
Sismo del 25 de enero de 1999.....	65
Localización.....	65
Evento.....	66
Accionar estatal ante la tragedia.....	75
CAPÍTULO III.....	83
INSTITUCIONALIDAD Y ACTORES SOCIALES FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO.....	83
La Gestión del riesgo en Colombia y su evolución histórica.....	83
Normas establecidas en materia de prevención de desastres desde 1982 hasta el año 2008.....	84
La respuesta social ante los eventos: el sismo de Páez visto desde los actores locales.....	94
Un desastre con más de quinientos años de historia.....	94
El desastre en la cosmovisión indígena.....	101
Acciones frente al desastre: Los actores sociales frente a la gestión del riesgo.....	102
Cambio institucional y gestión del riesgo.....	105
Caos social e incompetencia institucional, una mirada desde las localidades Caso Eje Cafetero.....	112
Los actores sociales en la gestión de riesgos.....	119
Cambio institucional y gestión del riesgo.....	122
CAPÍTULO IV.....	127
LA POLÍTICA PÚBLICA COLOMBIANA EN GESTIÓN DE RIESGOS UNA APROXIMACIÓN A SU ANÁLISIS.....	127
Política tradicional- asistencialista.....	127
Políticas transicionales.....	129
Políticas integrales de carácter limitado.....	135

CONCLUSIONES.....	140
BIBLIOGRAFIA.....	144
DOCUMENTOS JURÍDICOS.....	150
ANEXOS.....	154
Anexo 1 Afección causada por el sismo del 6 de junio de 1994.....	154
Anexo 2 Estimación de daños causados por el terremoto en los beneficiaderos de café.....	155
Anexo 3 Gastos globales reportados por miembros de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres.....	156
Anexo 4 Normatividad en gestión de riesgos en Colombia.....	157
Anexo 5 Tasas de mortalidad para 1.984 en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1.994.....	159
Anexo 6. Saneamiento básico ambiental en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1.994.....	160
Anexo 7 Síntesis víctimas y damnificados del terremoto de Popayán de 1983.....	161

Foto No 2. Barrio Brasilia sur de Armenia – Quindío



Fuente: Varona, M (1999)

La amplificación de las ondas sísmicas en Armenia se presentó tanto por la presencia de depósitos de suelos blandos, zonas de relleno, una gran cantidad de suelos arcillosos, depósitos de cenizas y la existencia de flujos de agua subterránea, como por efectos topográficos²², presentándose el colapso de algunas edificaciones, a pesar de estar construidas siguiendo el código sismo-resistente de 1984.

En otros casos el tipo de material utilizado para la construcción de las viviendas tanto urbanas como rurales en la región cafetera, fueron los causantes del aumento en el número de fallecidos y lesionados ya que en un 60% eran edificaciones de bahareque, con tejas de arcilla y escasa cimentación, construidas muchas veces sobre filos montañosos o laderas inestables. Condiciones que aceleraron el colapso de dichas edificaciones. Como lo

²² Según los expertos, Quindío, Risaralda, Caldas, el norte del Valle del Cauca y el sur de Antioquia, constituyen la zona de mayor riesgo sísmico de Colombia y una de las más peligrosas del continente. Se trata del corazón de las cordilleras colombianas, surgidas en la intersección de tres placas tectónicas. Son montañas jóvenes, aún en proceso de formación, con altas pendientes que se prestan para aludes, y más de 12 volcanes activos.

expresa el informe de la CEPAL tanto las condiciones geotécnicas como antrópicas agudizaron los resultados del evento:

Lo somero del evento, unido a las condiciones geológicas y geotécnicas de Armenia asentada en suelos de origen volcánico y con densos núcleos construidos sobre rellenos antrópicos, permitió que se presentara el fenómeno de la resonancia que afectó a las construcciones de uno a seis pisos, con particular violencia. No se puede olvidar que en la zona del municipio de Córdoba en las inmediaciones del foco sísmico, los relatos de los pobladores, describen como los viandantes se caían, o les era imposible caminar por la violenta oscilación vertical del suelo, lo cual en mediciones con la escala de Mercalli²³ podría indicar un movimiento grado 12.

Los daños de la ciudad de Armenia, la más afectada por el movimiento sísmico, muestran bien a las claras que se superponen con fidelidad a los trazos en superficie de las fallas de Armenia y El Danubio en el centro y el sur de esta población, téngase en cuenta además que todos quienes se han dedicado a evaluar daños en vivienda e infraestructura, han coincidido en algunos aspectos: los sistemas de construcción empleados en la zona afectada por el sismo, muestran un evidente desconocimiento o no empleo de criterios sismo-resistentes, aunado esto con la indebida utilización de lugares de evidente riesgo para la construcción de diversos tipos de edificaciones, constituyen una sumatoria explosiva de peligro que hizo que ante la tremenda rapidez de la descarga energética del sismo, vastos sectores de la ciudad de Armenia y de los poblados vecinos colapsaran, de manera casi instantánea, no se puede olvidar, que muchas de las viviendas ya de por sí muy averiadas con el evento principal completaron o incrementaron su nivel de daño con la réplica principal de las 5: 40 pm (CEPAL,1999: 8).

Siguiendo el informe de la CEPAL (1999) los costos por daños materiales ascendieron a 2,786 mil millones de pesos colombianos. Siendo las actividades primarias (especialmente la producción de café) y la infraestructura los grupos más golpeados con un porcentaje de daños que rondó el 90%. En cuanto a los daños indirectos estos fueron de menor cuantía.

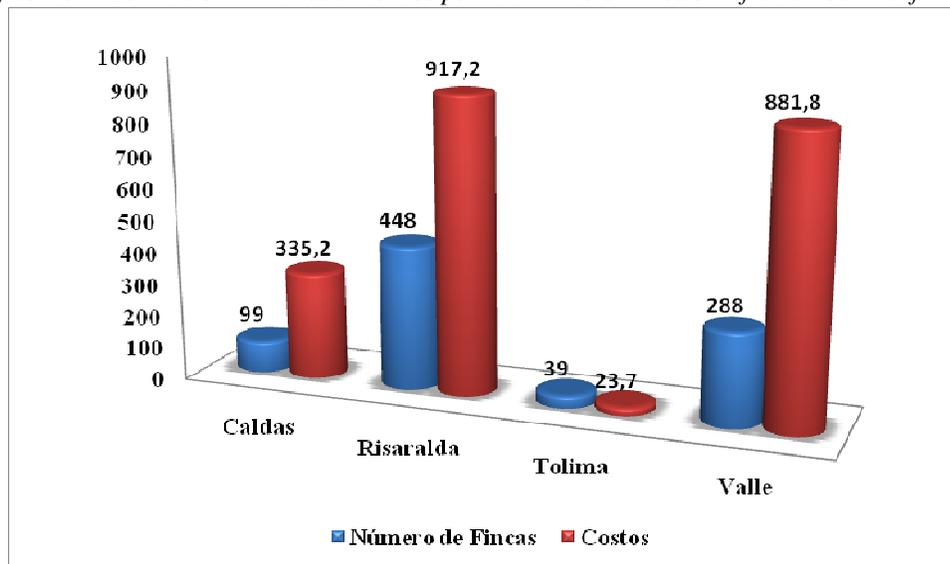
La agricultura²⁴ y la ganadería fueron las actividades que mayor impacto sufrieron, al constituirse en las principales actividades que se desarrollan en el Eje Cafetero, siendo la

²³ La Escala de Mercalli desarrollada por Guisepe Mercalli, es una escala de doce puntos desarrollada para evaluar la intensidad de los sismos a través de los efectos y daños causados a distintas estructuras. Los niveles bajos de la escala están asociados por la forma en que las personas sienten el temblor, mientras que los grados más altos se relacionan con el daño estructural observado.

²⁴ El café, ocupa más de la mitad del área de cultivos en el Eje Cafetero con 52,453 hectáreas, correspondiendo el 9% restante a otros cultivos como el plátano y la yuca. La ganadería, con una superficie de 65,223 hectáreas de pastos, es también otra actividad de gran importancia para el Departamento.

producción y el procesamiento del café²⁵ (Gráfico 3, anexo 2), la más relevante y el eje en torno al cual se han articulado históricamente muchas de sus actividades comerciales, las cuales se desequilibraron a raíz del terremoto registrándose daños de consideración en la infraestructura para el procesamiento del café, en infraestructura productiva del sector no cafetero²⁶, y en algunas instalaciones agroindustriales, a las que se sumaron pérdidas de materias primas agroindustriales, y en menor medida de productos que no pudieron ser comercializados o transportados a las plantas de procesamiento debido a los daños que sufrieron las vías de comunicación.

Gráfico No 3. Estimación de daños causados por el terremoto en los beneficiaderos de café.



*La estimación se realiza en millones de pesos colombianos.

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Gerencia Técnica-Oficina de Estudios Básicos cafeteros (1999)

Elaboración: Edgar Vladimir Álvarez.

A este panorama se sumaron las afecciones a los sectores sociales, concretamente en lo referente a la pérdida de viviendas²⁷ con un 73% del total y los daños en la infraestructura educativa, deportiva, religiosa y de salud.

²⁵ Impactos que se agudizaron ante el hecho de que a la fecha de ocurrencia del terremoto, no se habían iniciado aún las labores de cosecha del grano, las pérdidas registradas corresponden en su totalidad a la destrucción parcial o total de los beneficiaderos de café y de otras construcciones anexas tales como estanques para el almacenamiento de agua, bodegas, campamentos y otros.

²⁶ Los daños en este sector corresponden básicamente a infraestructura productiva y en menor medida a pérdidas de producción debido al mal estado de las vías, así como a la muerte de animales (avicultura), daños en las instalaciones agroindustriales y falta de suministro de agua para procesar materias primas.

²⁷ Los daños en el sector vivienda fueron de consideración, afectando vidas humanas y acarreando uno de los mayores impactos negativos para la economía nacional. Los Comités Locales de Emergencia, a la fecha del

El sector educativo fue uno de los que más sufrió el rigor del terremoto tanto por el elevado porcentaje de planteles afectados como por la intensidad de los daños ó por su posterior utilización como refugios para la población afectada.

Tanto en las zonas urbanas como en las rurales las escuelas mostraron la fragilidad de su construcción, por lo cual fue oportuno que el sismo ocurriera coincidentalmente con la temporada de vacaciones, razón por la cual tanto maestros como alumnos se encontraban fuera de ellas evitando agudizar la tragedia.

Según la información presentada por el Ministerio de Educación (tabla 2), 143 planteles de un total de 521 (el 27%) fueron declarados irrecuperables, 294 (el 56%) podían ser utilizables, con importantes reparaciones de fondo, y sólo 84 (o sea, el 16%) no sufrieron daños o éstos fueron menores. Esta situación afectó a cerca de 4,000 aulas, a casi 15,000 docentes y a más de 143,000 alumnos de escuelas de distinto nivel, públicas y privadas, urbanas y rurales.

Del total de los establecimientos afectados un 60% corresponden al Departamento del Quindío. Siguiendo la misma línea, de grados de destrucción, encontramos a Calarcá y la Tebadia, en este último, los trece establecimientos educativos con los que contaba para la fecha sufrieron pérdidas totales. Un caso curioso es el de Pereira, que en su conjunto sufrió menos daños que Armenia, no obstante en cuanto a instalaciones educativas reportó la misma magnitud de daños que Armenia. En el caso de los municipios del Valle del Cauca, ninguno, de sus 59 establecimientos educativos, fue destruido aunque todos requirieron reparaciones mayores. Los centros de educación superior como la Universidad del Quindío, en Armenia, y la Tecnológica de Pereira, fueron afectados de consideración, igualmente los planteles de formación técnica y tecnológica de esta región, los cuales eran para la fecha

viernes 29 de enero de ese año, estimaron en más de 35,000 el número de viviendas afectadas por el evento sísmico. Un censo posterior realizado por el DANE, bajo la forma de convocatoria pública para la inscripción al registro de damnificados, presenta una magnitud de afectación mucho más dramática: casi 79,500 viviendas afectadas, de las cuales 43,500 presentaron daños parciales, y alrededor de 36,000 viviendas fueron declaradas inhabitables o de pérdida total. Las cifras definitivas por municipio, tipo y nivel de los daños registradas localmente variaron sin duda respecto de estas primeras estimaciones disparándose porcentualmente. De acuerdo con datos disponibles al 15 de febrero, las personas refugiadas en albergues eran 67,539; a éstas habría que agregar alrededor de 21,000 personas que, según estimaciones extraoficiales, encontraron alojamientos en casa de amigos y parientes o crearon alojamientos espontáneos en parques o avenidas, organizando viviendas improvisadas denominadas “cambuches” cerca de su lugar de residencia habitual.

relativamente numerosos. En suma, los costos directos del terremoto para el sector educativo ascendieron a más de 154,000 millones de pesos, equivalentes a más de 100 millones de dólares para la fecha.

Tabla No 2. Daños en establecimientos educativos

Departamento y municipio	Total de establecimientos	No utilizables	Daños mayores	Daños menores	No. de aulas	No. de docentes	No. de alumnos	Costo en millones de pesos
Caldas*	-	-	-	-	-	-	-	-
Chinchiná	-	-	-	-	-	-	-	-
Quindío	301	107	129	65	2,020	3,673	94,156	90,010
Armenia**	53	22	30	1	656	1,555	46,170	39,594
Buenavista	14	7	7	---	37	44	789	628
Calarcá	59	29	19	11	392	679	15,906	20,395
Circacia	32	4	13	15	154	232	5,550	3,456
Córdoba	14	2	1	11	52	60	1,143	537
Finlandia	28	9	16	3	107	125	2,756	1,201
Génova	1	-	1	-	1	1	21	18
La Tebaida	13	13	-	-	114	202	5,650	7,778
Montenegro	30	6	18	6	190	289	7,532	8,067
Quimbaya	36	9	16	11	224	312	7,097	7,455
Salento	21	6	8	7	93	174	1,542	881
Risaralda	122	34	69	19	1,145	6,701	32,684	13,831
Dosquebradas	32	1	29	2	384	3,498	11,501	578
Pereira ***	48	25	6	17	404	494	12,373	7,490
Marsella	16	2	14	-	107	664	2,394	1,958
Sta. Rosa	26	6	20	-	250	2,045	6,416	3,805
Tolima	39	2	37	-	245	979	3,735	1,270
Cajamarca	39	2	37	-	245	979	3,735	1,270
V del Cauca	59	-	59	-	507	3,218	12,461	1,320
Alcalá	11	-	11	-	87	376	1,870	330
Caicedonia	23	-	23	-	208	1,104	5,500	663
Ovando	4	-	4	-	26	106	462	100
Sevilla	12	-	12	-	126	1,344	3,696	122
Ulloa	9	-	9	-	60	288	933	105
Total a/	521	143	294	84	3,917	14,571	143,036	106,431

*No se dispuso de información para el Municipio de Chinchiná, en Caldas; ** Incluye una estimación preliminar de los daños de la Universidad de Quindío; ***Incluye una estimación preliminar de los daños de la Universidad Tecnológica de Pereira.

Fuente: CEPAL, sobre cifras del Ministerio de Educación Nacional (1999).

Otros daños de consideración fueron los registrados en templos y algunos edificios con valor patrimonial. Siendo destacables los daños sufridos en las iglesias de San Francisco, El Carmen y el Sagrado Corazón, en Armenia, la capilla de Calarcá, la iglesia y el colegio de Santa Teresa, en Pijao, y las iglesias de Córdoba, Salento, Finlandia, Barcelona, Buenavista y La Tebaida, todas ellas en Quindío, además de otras en los departamentos restantes. Buena parte de ellas fueron demolidas o demandaron reparaciones mayores. De manera preliminar se calcularon cerca de 35,000 millones de pesos en daños.

Los daños en la infraestructura deportiva y cultural se concentraron en las canchas de fútbol, que fueron afectadas en una buena proporción. Algunos estadios y gimnasios resistieron el evento, lastimosamente no corrieron la misma suerte teatros, cines, casas de

cultura y comunales y otros edificios públicos que presentaron daños de consideración. Se estimaron en total daños superiores a los 10.000 millones de pesos para ambos sectores.

El sector salud fue uno de los menos impactados (Tabla 3) por el terremoto, en comparación a los anteriores. No obstante ello no significa que no haya sufrido daños de consideración más aún, pese al daño sufrido en las instalaciones médicas y considerando la situación de su personal²⁸ pudo ofrecer a la población una rápida respuesta, lo cual se puede evidenciar en la atención a más de 8,500 heridos, casi una cuarta parte de ellos graves, muchos de los cuales fueron trasladados rápidamente a hospitales vecinos, (500 a Bogotá), previa valoración en los hospitales de la región.

Tabla No 3. Daños ocasionados a hospitales

Costes	Daños			Costos de reconstrucción	Componente importando
	Total	Directos	Indirectos*		
Daños en infraestructura de salud **	23,762	23,762		36,770	6,545
Mayores costos por atención hospitalaria, ambulatoria y asistencial	17,400		17,400		
Acciones preventivas, vacunas, etc.	8,150		8,150		
Recuperación, tratamiento y disposición de víctimas por trauma	265		265		
Costos adicionales por saneamiento, vigilancia y control epidemiológico	9,250		9,250		
Programa de grupos Vulnerables***	17,470		17,470		
Total	76,297	23,762	52,535	36,770	6,545

*Incluye una estimación de las aportaciones en dinero o en especie de emergencia en salud de la cooperación internacional, de ONG, del sector privado y de la propia comunidad colombiana; ** Incluye construcciones y equipo. De ellos corresponden al Ministerio de Salud más de 13,860 millones de pesos. El resto proviene de los daños que sufrieron las clínicas privadas y dispensarios privados, las instalaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los daños en los centros del Instituto del Seguro Social; ***Incluye ayuda alimentaria a población en albergues y ayuda psico-afectiva, además de los programas sanitarios y médicos específicos.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Salud y estimaciones propias (1999).

Asimismo, esta participación se hizo evidente en el establecimiento de albergues temporales brindándole a la población, de todas las localidades de la región, las condiciones mínimas de sanidad, en circunstancias particularmente adversas, dadas las pérdidas sufridas tanto en recursos humanos como en daños estructurales reportados por el sector salud.

²⁸ El cual registró pérdidas al ser igualmente afectados por el evento presentando pérdidas familiares (heridos, muertos) y económicas (viviendas y bienes en general).

Según los informes del Ministerio de Salud resultaron 61 instalaciones dañadas en la región, tres eran hospitales de tercer nivel, una de segundo y 57 de primer nivel. Ocho instalaciones fueron declaradas como pérdida total, entre ellas un hospital de segundo grado en Calarcá y otros siete de primero en distintos municipios del Quindío. El hospital de Pereira no sufrió daños, ni tampoco el del Seguro Social de esa localidad. Sin embargo, el edificio del Instituto Seccional de Salud del Quindío así como el segundo hospital más importante de la región, el San Juan de Dios²⁹, en Armenia, sufrieron graves impactos en su infraestructura.

En cuanto a los demás centros de salud estos sufrieron sólo daños leves. En total, se estimaron pérdidas en cerca de 28,000 millones de pesos de los cuales 4,000 millones fueron recuperados por concepto de seguros.

En resumen las pérdidas en los sectores productivos representaron el 12% del daño y las pérdidas en manufacturas bordearon el 1.2%. En cuanto a la atención inmediata de la emergencia esta alcanzó los U\$45 millones. Ponderando estos rublos con los anteriormente presentados (educación, salud, vivienda etc.) y algunos obviados, en razón de las limitantes para obtener información fidedigna al respecto, los efectos ocasionados por el evento significaron poco más del 2.2% del PIB nacional en 1998³⁰.

Accionar del Estado ante la tragedia

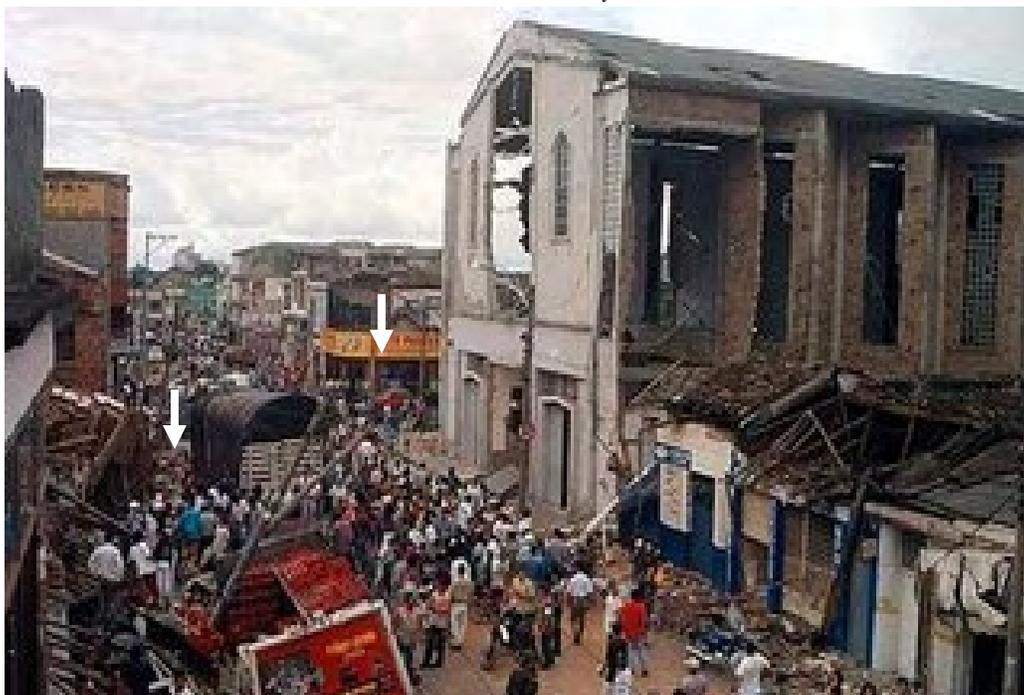
Pasadas las primeras horas tras el evento y dada la magnitud del desastre se hizo evidente que el manejo de la situación desbordó la capacidad de las instancias locales y departamentales a razón del impacto ocasionado a las instalaciones de entidades imprescindibles para la atención de la emergencia, ello fue el caso de la estación de bomberos, las empresas públicas de la ciudad de Armenia entre otras instalaciones, lo cual limitó el accionar de estos cuerpos de socorro.

²⁹ A pesar de las obras de reestructuración que había tenido previamente el San Juan de Dios, las cuales afortunadamente evitaron que los daños resultaran siendo mayores.

³⁰ “Las pérdidas de acervo y de alteraciones en los flujos económicos considerados como daños directos e indirectos equivalen al 17% de las exportaciones que realizó el país en ese mismo año. Las pérdidas representan el 9.7% de la formación bruta de capital del país en un año, es decir que la reconstrucción distraerá casi una décima parte de lo que podría ser un incremento del acervo nacional” (CEPAL 1999: 23).

La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (DNPAD), por su parte, coordinó sus actividades con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y con la Red de Solidaridad Social (RSS). Pese a las acciones conjuntas, en un primer momento se suscitaron problemas tanto de coordinación y organización, como de administración de los recursos, que dieron lugar a que la ayuda, catalogada de inmediata, llegara tardíamente a los damnificados. Esta situación dio lugar a disturbios y saqueos (Foto 3).

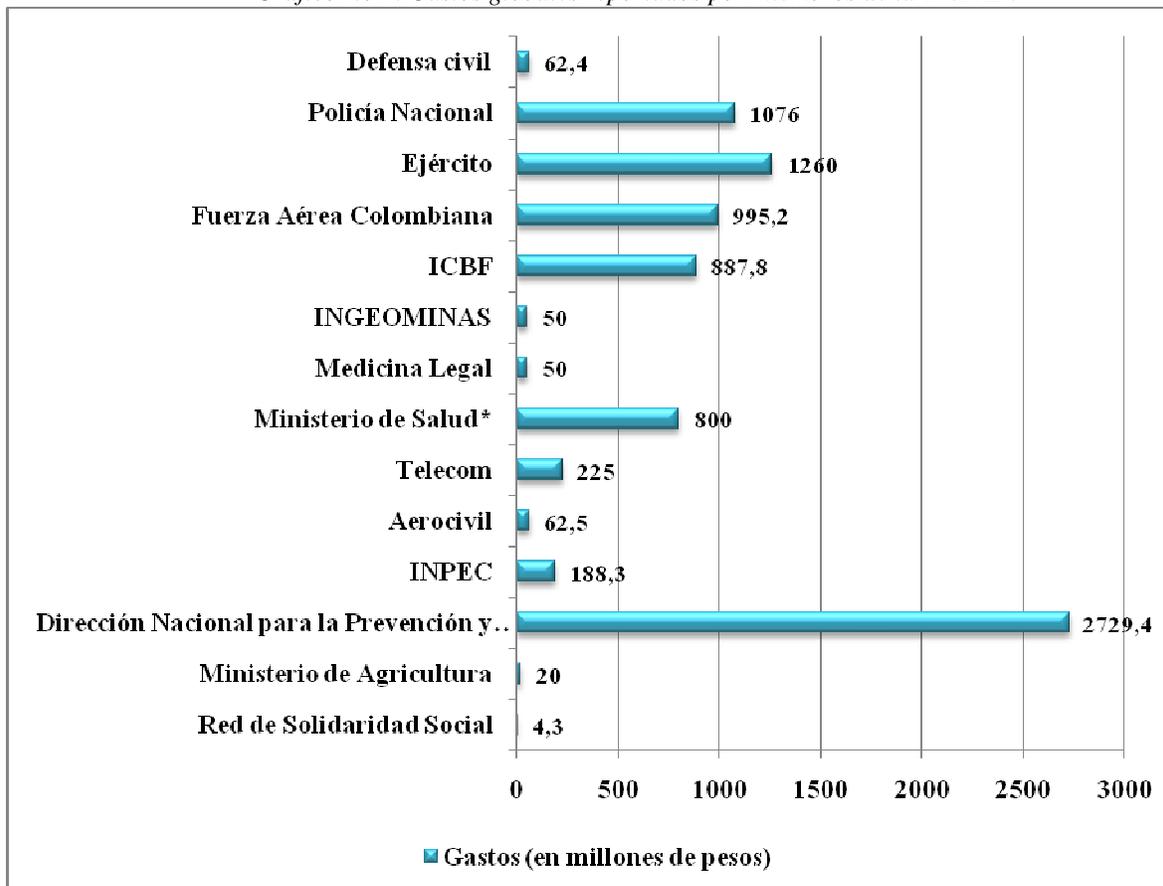
Foto 3 Asalto a una de las sedes de la RSS y a un almacén en Armenia



Fuente: Archivo personal

A pesar de ello es indudable el papel jugado por la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres en la atención de la emergencia, en la cual realizó gastos extraordinarios que sólo en el primer mes, ascendieron a casi 8,410.9 millones de pesos, 5.6 millones de dólares (Gráfico 4, anexo 3). Los gastos propios de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres absorbieron más de la tercera parte, en la ayuda inmediata que todas estas operaciones de ayuda demandaron.

Gráfico No 4. Gastos globales reportados por miembros de la DNPAD.



* Cifras preliminares del Ministerio de Salud. La Dirección General de Sanidad realizó gastos por 313 millones de pesos.

Fuente: Subgerencia de Seguimiento de la Red de Solidaridad Social y del Departamento Nacional de Planeación (1999).

Elaboración: Edgar Vladimir Álvarez

Las actividades de carácter extraordinario realizadas por ICBF, en gran parte en alimentos, y el Ministerio de Salud, en traslado y curación de heridos, equipo médico y medicamentos, así como en vigilancia epidemiológica resultaron muy cuantiosas al igual que las realizadas por la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), Policía Nacional y Ejército.

La FAC³¹, realizó vuelos extraordinarios para el transporte de ayuda en especie que la Red de Solidaridad Social (RSS), recibió en los 33 centros de acopio de más de 26,000 donantes particulares y cerca de mil empresariales. Las líneas aéreas privadas

³¹ Con el apoyo de las fuerzas aéreas de los Estados Unidos y de Uruguay, la FAC también colaboró en el transporte de mucha de la ayuda internacional recibida. Posteriormente, a partir del 2 de febrero estos envíos se complementaron con otros que se despacharon en 111 camiones, desde Bogotá. Adicionalmente, la RSS recaudó cerca de 1,900 toneladas de ayuda en sus delegaciones departamentales, y 70 millones de pesos en efectivo.

contribuyeron en estas actividades, con lo que el total de vuelos extraordinarios llegó a 179. En el primer mes después del desastre se despacharon 1,841 toneladas de ayuda (62% de alimentos, 7% de agua, 5% de medicamentos, 3% de carpas).

A estas labores la Red de Solidaridad Social (RSS), junto con el ICBF y otras entidades como Acción Solidaria y el Fondo de Vivienda de Armenia sumaron la organización y asistencia a los pobladores en sus esfuerzos de instalar albergues temporales.

A ello se sumó, a diferencia del evento de Páez, la presencia casi inmediata de la presidencia de la república en cabeza del entonces presidente Andres Pastrana quien se solidarizó con las víctimas y promovió la asistencia internacional. Este involucramiento de facto en las actividades de atención generó un cierto grado de confusión entre las autoridades locales al invertirse su relación con las autoridades centrales ya que recibieron órdenes directas del ejecutivo. El nombramiento de un encargado oficial de la problemática por parte del Presidente de la República, El Dr. Luis Carlos Villegas quien asumió el cargo de Presidente del Consejo Directivo del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, y la creación de un Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero sentaron las líneas generales para un proceso que asumió características de manejo diferentes a las adoptadas en otros casos similares ocurridos con anterioridad en el país y que se asemeja, en este aspecto, al vivido en el evento de Páez.

Adicionalmente, al día siguiente del sismo, el 26 de enero, se declaró situación de desastre en los departamentos de Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, mientras tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores hacía pública su solicitud de apoyo a la comunidad internacional, que respondió oportunamente, siguiendo el informe de la CEPAL:

Fue reconocida la colaboración prestada en distintas áreas por el Sistema de las Naciones Unidas, así como también el respaldo crediticio de las organizaciones financieras internacionales, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

La participación de las Naciones Unidas fue inmediata, primeramente mediante el envío de técnicos del Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación de Desastres (UNDAC) y de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. Con este marco y con la acción del Residente Coordinador, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las distintas agencias especializadas del Sistema entraron en acción en sus campos específicos.

Por la naturaleza del evento, los programas de mayor impacto inmediato los llevaron a cabo el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El primero, además de asignar 200.000 dólares de asistencia inmediata de emergencia para la compra local de alimentos, obtuvo la aprobación para proveer alimentos durante seis meses a 115.000 personas, dicho aporte alcanzó la suma de 4,5 millones de dólares, esta distribución la hizo básicamente a través del ICBF. Por su parte, UNICEF, con la colaboración de distintas ONG, y mediante la capacitación de promotores, orientó sus actividades al restablecimiento del equilibrio psico-social (sic.) de alrededor de 10.000 niños.

En este sentido, por la importancia que tuvo la reanudación de las clases, incluso en condiciones tan precarias como las que ofrecen las tiendas de campaña, el Fondo brindó su apoyo con la dotación de paquetes educativos (*edukits*), distribuidos a 19.500 niños, además de un número indeterminado de pizarras. En el campo sanitario, UNICEF colaboró, junto con *Save the Children*, en la instalación de 76 letrinas y en el restablecimiento del servicio de acueductos en el municipio Barcelona. En esta misma localidad, se ha construido una “ciudadela” para reubicar a alrededor de 1.250 personas que para la fecha ocupaban calles y parques. A su vez donó raciones alimentarias a 35,000 personas, mediante el sistema de las cocinas comunitarias implementado por el ICBF.

Las actividades de la OPS/OMS se centraron en la estrecha asesoría técnica con el Ministerio de Salud en materia de atención de la emergencia, de control epidemiológico y de salud mental, con el aporte de una veintena de promotores por ella financiados. Además contribuyó con la instalación y arranque del programa electrónico SUMA, para el manejo de la recepción y distribución de la ayuda recibida en medicamentos, alimentos y otros rubros.

La Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) dio apoyo logístico a través de un proyecto que operaba ya en la zona afectada. Las donaciones de tiendas de campaña de parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el soporte alimentario del PMA y la participación en la defensa de los derechos humanos y contra la violencia contra las mujeres, por parte del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se constituyeron en otras muestras de ayuda de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas. Los gobiernos de alrededor de 40 países enviaron una cuantiosa ayuda bilateral, consistente principalmente en colaboración logística, técnicos y equipo de rescate, ayuda alimentaria, agua potable, medicamentos, equipo de albergues, y, entre muchos otros conceptos, dinero en efectivo. Por su monto, se destaca la ayuda de los Estados Unidos y de la mayoría de países de la Comunidad Europea y Japón, sin olvidar las ayudas recibidas de varios países de América Latina quienes igualmente atendieron el llamado de Colombia. Frente a la ayuda bilateral esta se canalizó a través de ONG de probada experiencia, como OXFAM, *Save the Children*, Médicos sin Fronteras, la Cruz Roja, Médicos del Mundo, Cáritas y tantas otras. Muchas de

ellas, por su parte, obtuvieron recursos de otras fundaciones, empresas y comunidades de varios países. Otras asociaciones humanitarias y las iglesias, entre sus adeptos, e incluso se dieron casos de organización de festivales musicales en beneficio de los damnificados. A estas ayudas se sumaron las de la empresa privada nacional e internacional que operaban en Colombia como fue el caso de farmacéutica alemana y dos mexicanas, que también participaron con su ayuda en equipo, medicamentos y dinero. (CEPAL, 1999: 20)

Cuatro días después del sismo, el 29 de enero, se dictaron los decretos 195 y 223, declarando Estado de emergencia económica, social y ecológica de los municipios afectados. Estos decretos fueron la base de la acción gubernamental y se complementaron con una serie de medidas contenidas en otros, entre los que destaca el Decreto 197, del 30 de enero, para la creación de un Fondo de Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, y el Decreto 258, del 11 de febrero, que dictó las disposiciones para hacer frente a la situación de calamidad.

Paralelo a estos escenarios es necesario resaltar la participación activa de la sociedad civil y de las instancias locales del sistema de atención de desastres, en la cual, aun con sus limitantes, descansaron muchas de las acciones emprendidas. A ello se suman los gestos de solidaridad de los departamentos vecinos -conforme lo establecido en los planes de contingencia existentes- y el propio esfuerzo de las poblaciones afectadas quienes ante el colapso de los cuerpos de socorro de sus localidades procedieron a colaborar en las operaciones de salvamento, rescate y atención de la emergencia en general.

Este amplio contexto, nos permite realizar un primer acercamiento a un tema de interés y es el aprendizaje político, entendido como el conocimiento que se obtiene de la práctica de las políticas públicas y que influye tanto en sus contenidos como en sus cambios.

Este aprendizaje político se evidencia en tres hechos, el primero está relacionado con la forma de solicitar y receptor las donaciones, las cuales si bien son reglamentadas por decreto 1909 de 1992 este se ciñe al procedimiento para la nacionalización de donaciones, sin discriminar las mismas, es por ello que en el caso de Páez se evidencia una petición de ayuda sin caracterizar la misma, hecho que lleva al envío de decenas de objetos inútiles para la atención de la emergencia. En el caso del Eje Cafetero se aprecia una petición de ayuda internacional que acogía los requerimientos del programa SUMA (creado después de

Páez), que concentraba sus peticiones en alimentos enlatados, medicina, infraestructura básica (generadores de energía, equipos para potabilizar el agua etc.) y contribuciones económicas, lo que disminuyó considerablemente la recepción de ayudas inútiles.

El segundo elemento se relaciona con la atención del gobierno central frente a la emergencia, en el caso de Páez la presidencia se involucrará pasados dos días de la tragedia, hecho ampliamente cuestionado no sólo por la ciudadanía sino por los senadores pertenecientes a la bancada opositora al gobierno y algunos senadores partidarios del mismo. En el caso del Eje Cafetero, el presidente se involucrará pasadas dos horas de la tragedia, solidarizándose con las víctimas y promoviendo la ayuda internacional, característica que se podrá observar en la siguiente administración. No es posible afirmar que dicha actuación sea de carácter filantrópico o que por el contrario sea un acto estudiado que intente capturar nuevos votantes a partir del clientelismo o el populismo, sin embargo es posible afirmar que se inscribe en un acto de aprendizaje político en razón de la modificación de su actuación.

El tercer elemento está ligado a la normatividad, si bien los eventos que antecedieron a Páez coadyuvaron en la generación de una amplia normativa en torno al tema, posterior a Páez el gobierno legisla en cuatro ámbitos de interés: vivienda, agricultura, salud y educación.

En el caso de la vivienda se reglamentó mediante acuerdo No 32 de 1994 un subsidio familiar de vivienda, aplicable a hogares ubicados en zonas de desastre y se regularon las licencias de construcción, urbanización y parcelación a través del código colombiano de sismo resistencia (decreto 1400 de 1984), en el ámbito de la agricultura se reorganizó mediante la ley 160 de 1994 del Sistema Nacional para la Reforma Agraria que en su artículo 31 previó la adquisición de tierras para la reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo, en las carteras de salud y educación se reglamentó mediante decreto ley 1298 de 1994 la creación del Fondo de Solidaridad y Garantía en el sistema de salud y se estableció en el artículo 5 de la ley 115 de 1994 la “educación en la prevención de desastres” que se reglamentó por resolución 7550 de 1994 del ministerio de educación la que regula las actuaciones del sistema educativo nacional en la prevención y atención de desastres.

Precisamente la aplicación de esta normativa evitó que el desastre del Eje Cafetero hubiese sido mayor, es el caso de la aplicación del código colombiano de construcciones sismo resistentes en construcciones posteriores a 1994, permitió la estabilización de la crisis a través de la existencia de recursos para la atención en el sector salud y aceleró la recuperación a través de los recursos existentes para subsidios de vivienda y adquisición de tierras para las mismas.

CAPÍTULO III

INSTITUCIONALIDAD Y ACTORES SOCIALES FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO

Esta amplia diversidad en el proceso de atención de la emergencia por parte de los distintos actores encargados de esta temática, llevó a indagar las causas que generaron tan disímil atención, uno de los primeros acercamientos lo bridó el neo-institucionalismo histórico para quien la herencia institucional y política influye al momento de realizar cualquier acción política, esta influencia está marcada por la historia de la institucionalidad.

En este capítulo ahondaremos en el marco histórico que dio origen al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y profundizaremos en el accionar de las comunidades afectadas por los eventos estudiados, lo tejaremos con la respuesta estatal, las limitaciones intrínsecas y extrínsecas, evidenciando con ello la existencia de grupos de interés alejados de la institucionalidad estatal que, aunados a las coyunturas sociales y políticas asociadas a los eventos presentados, han presionado el desarrollo de cambios institucionales en el tema.

La gestión de riesgos en Colombia y su evolución histórica

Colombia se encuentra emplazada en una zona de alta complejidad geodinámica e hidrometeorológica, que la ha convertido en escenario de múltiples desastres suscitados por fenómenos naturales, no obstante no fueron estas condiciones geofísicas las que condujeron a la creación de la primera oficina de atención de desastres, sino las convulsiones políticas vividas en aquel entonces. Es así como a partir de los sucesos del 9 de abril de 1948, mejor conocido como El Bogotazo¹, el gobierno colombiano creó la figura de Socorro Nacional².

Ésta oficina tuvo la responsabilidad de afrontar los desastres presentados en el territorio nacional. Cumpliendo con esta labor a partir de un enfoque asistencialista es decir, atendiendo solamente emergencias y en medio de un vacío de forma que le permitía

¹ Trágico motín ocurrido en la ciudad de Santafé de Bogotá, con motivo del asesinato del dirigente político Jorge Eliecer Gaitán. Dicho evento tuvo lugar cuando se celebraba en Bogotá la IX Conferencia Panamericana (cuyo principal resultado fue la firma del Pacto de Bogotá, de la cual surgió la Organización de Estados Americanos, OEA). Este asesinato llevó a los liberales capitalinos a tomarse las calles, los saqueos no se hicieron esperar así como la destrucción de varios edificios públicos, situación que se extendió al resto del país.

² En la cual trabajaban mancomunadamente el gobierno central y la Cruz Roja Colombiana.

operar como ente público o privado según lo requiriera, situaciones causadas por la manera como había sido concebido dicho cuerpo de socorro.

Hacia 1970, y luego de múltiples cuestionamientos a la figura de Socorro Nacional, se oficializó la existencia de la Defensa Civil Colombiana, como ente adscrito inicialmente al Ministerio de Gobierno y posteriormente al Ministerio de Defensa. Lastimosamente la norma que reconoció a esta entidad, no modificó las competencias del Socorro Nacional hecho que generó una superposición de labores y restó eficiencia a ambas figuras.

Dicha incompetencia del esquema institucional fue evidenciada tras el terremoto de 1979³, al cual acudieron estas dos instituciones sin lograr sus objetivos básicos, asistir y socorrer a los afectados. Esos objetivos fueron abordados por otras instituciones que acudieron igualmente a la zona entre ellos; la armada, ejército, policía nacional, el sector salud, educación y empresarial, hecho que demostró al país que el problema de la asistencia no era “propiedad” de una institución y que afrontar dichas situaciones merecía un trabajo interinstitucional.

Paralelo a este hecho, se promulgó el Código Sanitario, cuyo título VII hacía referencia a la constitución del Comité Nacional de Emergencias encabezado por el sector salud. Este organismo convocó a los diversos entes administrativos territoriales de la época (departamentos, comisarías e intendencias) para que replicarían la propuesta en sus jurisdicciones.

Normas establecidas en materia de prevención de desastres desde 1982 hasta el año 2008

A pesar del ingreso de nuevos actores institucionales al tema como lo fueron los departamentos, las comisarías e intendencias, y la creación de una nueva normativa que permitiría una mayor actuación de los entes territoriales, no se logró integrar a todos los actores en torno a esta nueva propuesta. Por el contrario primó la competencia⁴ alrededor del tema. Hecho que finalmente incidiría en la atención de nuevas emergencias, entre ellas

³ Que afectó la costa sur del Pacífico colombiano.

⁴ Esta competencia estuvo relacionada a la búsqueda de resultados en la atención a las emergencias, lastimosamente llegaba al punto de anular a las demás entidades encargadas de la temática o a extralimitarse en sus funciones, condición que en lugar de mejorar la atención la limitaba y generaba un desgaste institucional.

el terremoto de Popayán de 1983, en el cual quedó demostrado la inoperancia y desorganización de los entes encargados de la atención.

Este terremoto igualmente evidenció la falta de recursos económicos, en todas las instituciones, para hacerle frente a la tragedia. Esta falencia finalmente permitiría, a partir del decreto ley 1547 de 1984, desarrollar una estrategia financiera que respaldaría el trabajo de estas entidades, creándose el Fondo Nacional de Calamidades (FNC). Dicho Fondo se reglamentaría posteriormente tras la erupción del Nevado del Ruiz y la consecuente desaparición de Armero, con el decreto 843 de 1987 y comenzaría a operar realmente, después de las fuertes inundaciones de 1988⁵, con el decreto 1903 de 1988 tras la asignación de recursos para dicho Fondo.

Acorde a esta asignación de capitales al FNC se constituye, a partir de la ley 46 de 1988 reglamentada mediante decreto ley 919 de 1989⁶, el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD). El cual sería comprendido como “el conjunto de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias que deben asumir responsabilidades y funciones dentro de las distintas fases de los desastres, y cuya finalidad es garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos destinados a esta labor” (Art. 1, Ley 46 de 1988).

Este Sistema, siguiendo el artículo 2 del decreto 919 de 1989, estaría conformado en primera instancia por un Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; Los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres; una Oficina Nacional para la Atención de Desastres; un Comité Técnico Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; un Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres; Los Ministerios y Departamentos Administrativos, “que en cuanto a sus competencias y funciones tengan relación con las actividades de prevención y atención de desastres” y, en particular, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el Ministerio de Educación Nacional,

⁵ Que afectaron a más de 283 municipios.

⁶ En 1988 el Parlamento aprobó la Ley 46, con la cual se creó el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres" y en mayo de 1989, a través del Decreto-Ley 919, se expidieron normas con las cuales se reglamentó este Sistema Nacional, definiendo para las instituciones que lo componen sus funciones y responsabilidades a nivel nacional, regional y local.

el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación.

A ellos se sumarían las entidades descentralizadas del orden nacional, “en cuanto sus competencias y funciones tengan relación con las actividades de Prevención y Atención de Desastres” (artículo 2 decreto 919 de 1989) y, en particular, el Instituto Nacional Geológico y Minero, INGEOMINAS; la Defensa Civil Colombiana; el Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, HIMAT; el Instituto de Mercado Agropecuario, IDEMA; la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, TELECOM; el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC; el Instituto de Crédito Territorial, ICT; el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, INDERENA; las Corporaciones Autónomas; y la Sociedad Fiduciaria La Previsora Ltda., en cuanto administradora del Fondo Nacional de Calamidades; Las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas “en cuanto sus competencias y funciones tengan relación con las actividades de Prevención y Atención de Desastres y Calamidades” (artículo 2 decreto 919 de 1989); La Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana; Las entidades y personas privadas que por su objeto y funciones tengan relación con las actividades de Prevención y Atención de Desastres y Calamidades.

Esta conformación sumada a la concepción de dicho Sistema, partiría la historia de las emergencias en dos: la asistencialista (anterior a la creación del SNPAD) y la proactiva, enfocada en la prevención.

Paralelo a ello se creó en 1986, bajo la presidencia de Virgilio Barco, la Oficina Nacional para la Atención de desastres (ONAD) adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, hecho que si bien le llevó en un principio a trabajar de manera informal, a falta de una legislación apropiada, igualmente le permitió tanto a la ONAD como al SNPAD, obtener una mayor cantidad de recursos y convocar en pocos años a la mayoría de los entes nacionales, regionales y locales, trascendiendo el enfoque asistencialista, promoviendo la prevención y mitigación en todas las esferas y movilizar

rápido recursos a través del FNC⁷ generando nuevas estrategias de cofinanciación para sus labores.

Lastimosamente esta estructura presentó una serie de cambios a inicios de los años noventa. Hacia 1991, con el inicio de un nuevo gobierno, el de César Gaviria, el sistema pasó de ser coordinado por la ONAD adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a la Dirección Nacional adscrita al Ministerio de Gobierno, hecho que se decretó en julio de 1991 y se materializó en agosto de 1992 causando algunos cambios en la organización institucional. Entre ellos, su cambio de nombre a Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD)⁸, la inclusión del sector privado y la disminución tanto de su capacidad de convocatoria como de recursos para su accionar. Paralelo a ello, se le fijaron nuevas labores, entre ellas: llevar a cabo en forma organizada y descentralizada, a través de comités regionales y locales, actividades de prevención y atención de desastres, no solamente desde el punto de vista operativo o de respuesta a emergencias y/o de prevención, sino también desde el punto de vista técnico, científico y de planificación de acuerdo con el ámbito de su competencia.

Así, dicho sistema, que en un primer momento, fue constituido con entidades del Estado ya existentes en todos los niveles, con amplios recursos y concebido para que sus acciones se realicen en forma descentralizada, se reestructura. En la actualidad realiza actividades de gestión para la mitigación de riesgos y para la rehabilitación de áreas afectadas, con el apoyo del gobierno central, empresa privada y con la asistencia de organismos internacionales de cooperación técnica.

⁷ El Fondo, se consolidaría como el instrumento financiero del SNPAD; ratificando a la Fidupervisora S.A. como representante legal, ampliando las funciones de la Junta Consultora, estableciendo los mecanismos de detonación y transferencia de los recursos y el régimen de contratación para situaciones de desastre. De acuerdo con el literal h del artículo 64 del Decreto 919 de 1989, es función del Fondo nacional de Calamidades “Prestar apoyo económico indispensable para las labores de prevención, atención y recuperación en caso de situaciones de desastre y calamidad, administrará los aportes en dinero, y supervisará el manejo y control del inventario de los centros de reserva para emergencias”.

⁸ En este sistema la política general emana del Comité Nacional, presidido por el Ministro de Gobierno e integrado por los Ministros de Hacienda, Defensa, Salud, Transporte y Comunicaciones; el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director de la Cruz Roja, el Director de la Defensa Civil, representantes de la Sociedad de Ingenieros, la Confederación de Organizaciones No Gubernamentales y el Director de la DNPAD. Bajo la dirección de la DNPAD recae la responsabilidad de la coordinación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

A estas funciones se adicionan aspectos como propender por la seguridad de la población frente a los distintos fenómenos naturales que le pueden causar daño; lograr la acción coordinada de las instituciones para que cada una, desde el ámbito de sus competencias y responsabilidades, contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y a la acción oportuna para evitar pérdida de vidas humanas y daños a los bienes públicos y privados por amenazas naturales; proponer alternativas para la reducción del riesgo al que están expuestos la población y sus bienes; lograr una cultura donde la prevención sea elemento de la mayor importancia en las decisiones sociales e individuales que tomen tanto las administraciones como la población.

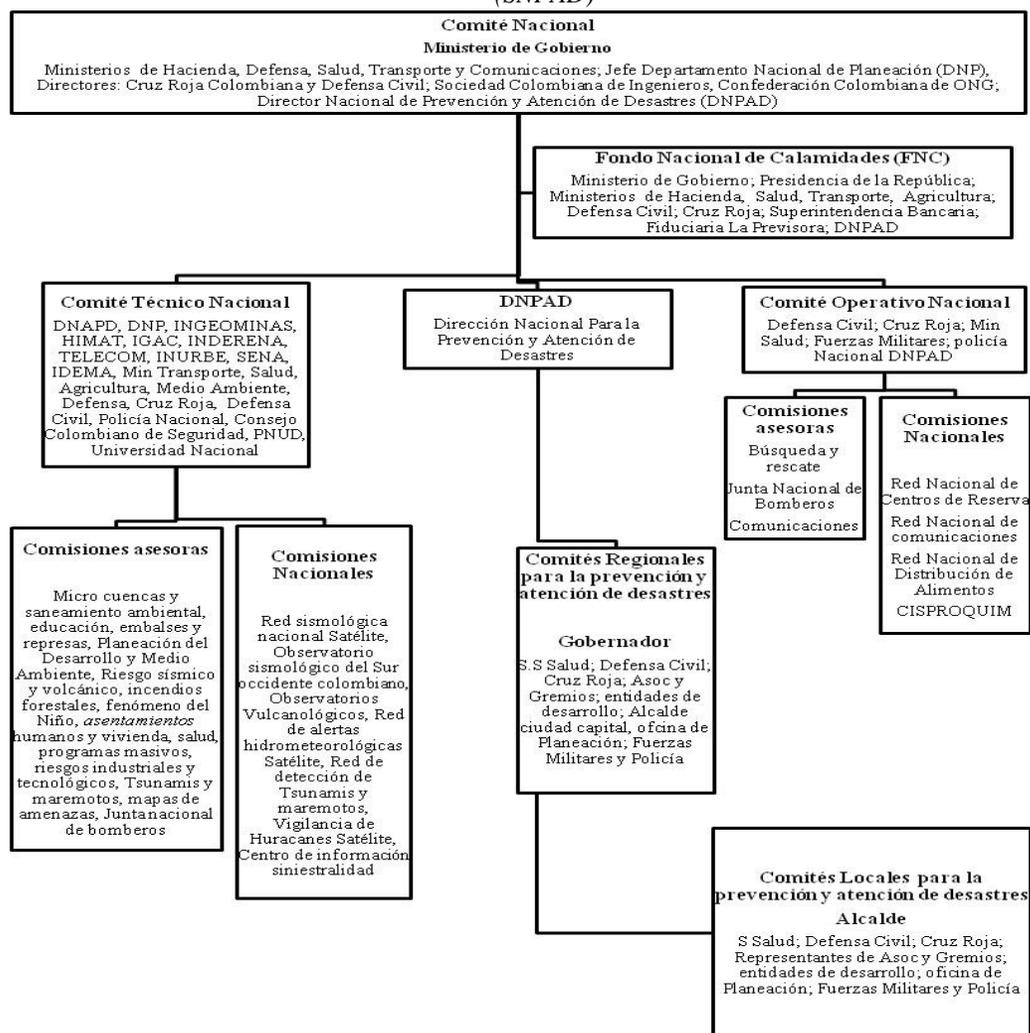
Dichas actividades para la prevención y atención de desastres se vienen desarrollando como un plan nacional. El contenido de este plan se estructura alrededor de cuatro estrategias, a saber: El conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico; La incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación; El fortalecimiento del desarrollo institucional, y La socialización de la prevención y la mitigación de desastres, estas cuatro estrategias definen diferentes áreas de acción que intentan recoger, para su implementación⁹, los propósitos nacionales.

Entre estos propósitos se encuentran aspectos tales como la realización de mapas de amenaza natural y determinación de zonas de alto riesgo, la instrumentación y vigilancia de fenómenos naturales, el fortalecimiento institucional y financiero, la dotación de centros de reservas y elaboración de planes de emergencia, la educación y capacitación, la incorporación de la prevención en los planes municipales y regionales de desarrollo, el análisis de vulnerabilidad y la reubicación de vivienda en alto riesgo, reconstrucción postdesastre y recuperación de cuencas hidrográficas degradadas. Estos aspectos se vienen promoviendo a nivel local, regional y nacional mediante la concertación interinstitucional y comunitaria.

⁹ Con el propósito de avanzar en la implementación de este Plan, el Departamento Nacional de Planeación formuló en el año 2001 el documento CONPES 3146 “Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD – en el corto y mediano plazo”, la estrategia presentada en este documento comprende un conjunto de acciones prioritarias para mejorar el desarrollo de las cuatro líneas programáticas del PNPAD, en cuanto a: 1. el conocimiento; 2. la incorporación del tema en la planificación; 3. el fortalecimiento institucional del SNPAD; y 4. el mejoramiento de los programas de educación y divulgación. Igualmente, incluye aspectos de orden financiero y de seguimiento, necesarios para consolidar el PNPAD.

Dentro de la estructura de este sistema, a nivel nacional se instituyó un Comité Técnico, encargado de definir los programas de mitigación de riesgos y las actividades preventivas que deben promoverse a través de los Comités Regionales y Locales, y un Comité Operativo encargado de promover a nivel nacional, regional y local los preparativos y la coordinación para la atención en caso de desastres. Además de estos comités, técnicos y operativos, que cuentan con servicios nacionales y comisiones técnicas que los asesoran, la estructura del sistema está compuesta por un Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres, presidido por el Ministro de Gobierno, por Comités Regionales, presididos por los Gobernadores de cada Departamento y por Comités Locales, presididos por los Alcaldes de cada Municipio (Figura 2).

Figura No 2. Organigrama Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia (SNPAD)



Fuente: Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia (2005).

En el caso de los comités regionales, estos se instituyeron a la luz del artículo 60 del decreto 919 de 1989 y se le asignaron funciones a partir del artículo 61 del citado decreto, entre ellas se encuentran: Integrar el Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres, convocando a las diferentes instituciones técnicas, científicas, educativas y operativas existentes en su jurisdicción; Presidir el Comité Regional¹⁰; Impulsar la conformación de comisiones interinstitucionales de trabajo¹¹; Designar un coordinador del comité regional, quien debe ser un funcionario de la planta de personal, con dedicación exclusiva para coordinar y promover las acciones interinstitucionales relativas a la prevención y la atención de desastres; Asignar en el presupuesto departamental recursos para las distintas fases que involucran la prevención y la atención de desastres; Organizar, dentro de la estructura departamental, una unidad administrativa de prevención y atención de desastres y dotarla de los elementos necesarios; Dirigir las acciones preventivas, las de atención de emergencias y las de rehabilitación de zonas afectadas, teniendo en cuenta la descentralización; Velar por el cumplimiento de las funciones relacionadas con prevención y atención de desastres asignadas a las diferentes entidades del Estado en la respectiva jurisdicción, entre otras.

En el caso de los comités locales estos se originan igualmente a la luz del artículo 60 del Decreto 919 de 1989 que crea y determina la conformación básica de los Comités Locales (Municipales) para la Prevención y Atención de Desastres, al cual nuevamente el artículo 61 le asigna funciones¹² muy parecidas a las establecidas para el comité regional, cambiando de escala territorial, intentado con ello evitar la duplicidad de funciones.

¹⁰ Debe tenerse en cuenta que el eje político administrativo del Sistema en el departamento es el Gobernador: en ese sentido esta responsabilidad no puede delegarse en ningún cargo de la administración departamental.

¹¹ Estas comisiones básicas son necesarias para el desarrollo de las actividades que conducen al logro de los objetivos del Sistema y deben ser al menos tres: una técnica, una educativa y una operativa.

¹² Integrar el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, convocando a las diferentes instituciones técnico-científicas, educativas y operativas existentes en su jurisdicción; Presidir el Comité Local. Debe tenerse en cuenta que el eje político-administrativo del Sistema en el municipio es el alcalde. Esta responsabilidad no puede delegarse en ningún cargo de la administración municipal; Designar un coordinador del Comité Local. Debe ser un funcionario de la planta de personal, con dedicación exclusiva para coordinar y promover las acciones interinstitucionales relativas a la prevención y a la atención de desastres; Asignar en el presupuesto municipal recursos para las distintas fases que involucran la Prevención y la Atención de Desastres; Dirigir las acciones preventivas, las de atención de emergencias y la de rehabilitación de zonas afectadas; Velar por la inclusión del componente de Prevención y Atención de Desastres, dentro del plan de desarrollo municipal; Apoyar los procesos de preparativos y atención de desastres, mediante el fortalecimiento técnico y administrativo de las entidades operativas como con recursos

Hacia 2008 y ante la reestructuración del Ministerio del Interior y de Justicia se dictaron una serie de disposiciones que generaron importantes cambios en la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la primera pero no menos significativa fue la inclusión de la gestión del riesgo en su nombre adoptando el de Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres, paralelo a ello el Decreto 4530 de 2008 recogió y estableció una serie de funciones, algunas antiguas y otras novedosas.

Entre las antiguas encontramos: Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, conforme a la orientación y lineamientos fijados por el Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres; Promover y realizar los análisis, estudios, e investigaciones en las materias de su competencia; Coordinar y realizar la actualización, implementación, seguimiento, evaluación y difusión del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; Prestar apoyo técnico, informático y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres; Coordinar e impulsar el funcionamiento y organización de los Comités, Comisiones y Servicios Nacionales del Sistema para la Prevención y Atención de Desastres; Ejercer la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Calamidades, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2378 de 1997; Promover proyectos de ley o de actos legislativos o de reformas, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial en coordinación con la Dirección de Ordenamiento Jurídico y con la Oficina de Asuntos Legislativos en la presentación, discusión y seguimiento en materia de su competencia; Participar en las Juntas, Comisiones, Comités y Grupos Técnicos de los cuales haga parte o por delegación del ministro o viceministros; Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia; Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de su dependencia.

Entre las novedosas encontramos: Proponer políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales, regionales y locales para la gestión del riesgo; Ejercer la Secretaria Técnica de la Junta Nacional de Bomberos; Celebrar acuerdos

económicos; Formular los procesos integrales de rehabilitación de zonas afectadas por la ocurrencia de fenómenos naturales o de origen antrópico; Velar por el cumplimiento de las funciones relacionadas con Prevención y Atención de Desastres asignadas a las diferentes entidades del Estado en la respectiva jurisdicción.

y convenios, con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales para el desarrollo, de los propósitos del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, previa autorización de la autoridad competente; Gestionar, con el apoyo de la oficina de Asuntos Internacionales, la consecución de recursos complementarios para el Fondo Nacional de Calamidades, tendientes a cubrir las fases de la Gestión del Riesgo; Promover y coordinar la participación activa en la integración con redes internacionales relacionadas con la Gestión del Riesgo; Coordinar y administrar el Sistema de Información Geográfico para la Prevención y Atención de Desastres – SIGPAD; Cumplir a través del Fondo Nacional de Calamidades, la función establecida en el artículo 36 de la Ley 1152 de 2007: Adquisición directa de tierras para beneficiarios de programas sociales establecidos en favor de los damnificados o potenciales damnificados de calamidades o desastres naturales a fin de procurar su reubicación en otros lugares del territorio nacional.

A estos elementos se suma la existencia de una amplia normatividad en diferentes carteras, salud y educación por ejemplo, que aborda el tema de prevención y/o atención de desastres, las cuales de manera directa o indirecta coadyuvan al mantenimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, ya sea en su parte reactiva (atención) o proactiva (prevención y mitigación). Entre ellas encontramos: La legislación de asentamientos humanos relacionadas con la prevención de desastres; Legislación en torno a la reducción de la vulnerabilidad estructural: construcciones sismo resistentes; Legislación sobre urgencia manifiesta en caso de desastres; Legislación en medio ambiente y agricultura que considera la prevención de desastres; Legislación en salud y seguridad social que incluye el tema de atención de desastres; Legislación en educación que contempla la prevención de desastres (Anexo 4).

Este recorrido histórico permite apreciar tres elementos de interés que coadyuvieron en la comprensión de las causas que originaron tan disímiles respuestas por parte de los actores encargados de la atención de la emergencia, aún al interior de cada evento. El primero, es la causa de su creación, la cual no se originó por los múltiples desastres suscitados por fenómenos naturales, sino por la convulsión sociopolítica ocasionada durante el Bogotazo, lo que fijará una tendencia reactiva, de carácter asistencialista al interior de esta institucionalidad por lo menos hasta 1988. Ello no niega la construcción de este dilema social como problema que necesita una intervención pública, condición

necesaria para inscribir un problema en la agenda pública, pero sí hereda una tendencia en el establecimiento de estas políticas en el cual prima la atención de las emergencias sobre la prevención de los desastres.

El segundo elemento de interés, es la revolución suscitada con la aparición del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a decir de Lavell (1996: 371).

El sistema colombiano se crea en una época en que el debate sobre los desastres, el desarrollo del concepto mismo de desastre y de la gestión de estos, entre otras cosas, toman forma a partir de novedosos aportes sobre el tema de la vulnerabilidad social y la relación entre desastres y desarrollo, y de que existe una acumulación de información sobre los errores y las experiencias con la respuesta y la reconstrucción, sus características, su base paradigmática.

Lastimosamente esa revolución había sido precedida por dos eventos de importantes magnitudes sociales y políticas en Colombia, el terremoto de Popayán de 1983 y la erupción del volcán Nevado del Ruíz en 1985 que cobró la vida de 22.000 personas aproximadamente, sepultó la ciudad de Armero y suscitó fuertes cuestionamientos por parte de la ciudadanía colombiana a su clase política, situación que aceleró el proceso de creación del sistema. Frente al caso de la destrucción de Armero, Lavell (1996: 371) asegura que:

La destrucción de Armero, a causa de una erupción del Nevado de Ruiz, es el único caso en América Latina en que una oportunidad para el cambio institucional ha sido abierta por un desastre asociado con el vulcanismo. Este evento revestía características muy particulares. Para empezar, la magnitud del evento tuvo como consecuencia la muerte y destrucción de gran parte de la población y de la infraestructura en un área relativamente pequeña. En consecuencia, la fase de respuesta inmediata no revestía las mismas características complejas que los terremotos de Perú, Guatemala o México, por ejemplo, lugares donde quedó gran número de sobrevivientes necesitados de asistencia alimentaria, de servicios de salud y de albergue, en un área territorial muy grande. En el caso de Armero, más bien, las "lecciones" recibidas se relacionaron con las grandes fallas que ocurrieron en cuanto a la prevención del desastre, la alerta y la evacuación, y, posteriormente, la reubicación y la reconstrucción.

El tercer elemento se centra en la manera como se ha organizado el Sistema Nacional, el cual según su organigrama (Figura 2) se ha establecido como un sistema descentralizado con presencia a nivel local, regional y nacional, quienes atienden sus respectivas

localidades basados en una misma directriz inscrita al interior del sistema, lo cual permitiría finalmente una atención oportuna en caso de emergencias, nuevamente la prevención es relegada a un segundo nivel de actuación.

A este componente se suma su carácter multisectorial heredado del código sanitario, al cual le integró nuevos actores provenientes de nuevos sectores de carácter público y privado interesados en esta temática.

Estos tres elementos permiten avizorar las causas que generaron estas particulares formas de atención en los dos casos estudiados y a su vez nos permiten abrir una nueva entrada para el estudio de estos eventos y es la respuesta social.

Por lo observado hasta el momento todo parecería indicar que la institucionalidad fue el único agente activo de la respuesta ante la emergencia, no obstante nada se aleja más de la realidad que esta percepción, dado el importante papel que jugaron las comunidades afectadas tanto en la atención como en el proceso de recuperación de las zonas afectadas.

La respuesta social ante los eventos: el sismo de Páez visto por los actores locales

En decenas de escenarios se ha evidenciado como fenómenos naturales de carácter regular, golpean poblaciones que adolecen de una crisis estructural de carácter social, político, económico, cultural o ambiental. En algunos casos, esa crisis estructural es tan severa que ante el impacto de un fenómeno natural o antrópico, estas sociedades colapsan en su totalidad o se aferran a algún elemento propio a fin de estabilizarse y resurgir. Todo parece indicar que el segundo caso sobrevino en la región de Páez.

“Un desastre con más de quinientos años de historia”

Con esta frase concluyó Pedro Yocúe nuestra entrevista, pero permitió abrir un nuevo apartado a este trabajo y es la relación de la historia de los pueblos, su cosmovisión, las maneras como se organizan (social y políticamente) para hacerle frente a un evento natural o antrópico y la construcción social del riesgo.

Hacia 1583 en los valles del alto Magdalena, las huestes españolas se encontraron por primera vez con los pueblos paeces, los cuales, siguiendo al cronista Juan de Castellanos, “eran gentes libres vivían esparcidos por la región (...) que entre ellos no hubo señores que se hiciesen temer (...) aborrecen el servir y el estar sujetos (...) y que después

de las dos primeras guerras, quedaron los paeces con su honra, libres de vasallaje y servidumbre y en plena libertad, sin que consintieran extraño morador en sus provincias". Ello pudo mantenerse hasta el segundo cuarto de siglo XVII, tiempo en el cual, Juan de Borja, logró quebrantar la resistencia armada de los Nasa. Hacia fines del siglo XVII y siguiendo a Findji y Bonilla:

Las generaciones paeces nacidas después de vencida su resistencia armada, ante la dura realidad del régimen colonial impuesto, tratan de sacarle el mejor partido a la situación. De una parte, resistiendo hasta donde podían a la Encomienda a la que buscaban someterlos; y, de la otra, aceptando la política real de "poblar" a las comunidades que las guerras habían diezclado y dispersado. Aceptación esta última que habría de serles de gran utilidad. En efecto, estar adscrito a un pueblo de indios significaba tener un lugar, un estatuto, una identidad y estar ligado políticamente al régimen colonial. Pero al mismo tiempo permitía aprovechar la paz reinante para reanudar o reconstruir relaciones perdidas entre familias y comunidades; proceso de reunificación que facilitaba la ampliación de autoridades propias dentro del marco existente. En esta forma la autonomía vivida anteriormente entre los pueblos prehispánicos se recompuso de acuerdo a las nuevas condiciones, dando lugar a la consolidación de una nueva institución: los "caciques principales". Cambio importante, ya que el patrón de asentamiento que los cronistas habían encontrado entre los grupos paeces y sus múltiples vecinos hoy desaparecidos, no incluía la existencia de caciques que dominaran un gran territorio permanentemente. Caciques que, como hiciera Juan Tama, expusieron su política claramente: "todo indio que no fuere, y aunque fuere ya tributar o, deberá estar primero bajo la inspección de todo cacique y segundo a son de campana, a la disposición del cura doctrinero".

A finales del siglo XVII aceptan, pues, acudir a los "pueblos de indios" y vivir su nuevo estatuto de tributarios del Rey, pero bajo la égida de sus caciques, quienes de inmediato pasaron a exigir a la Corona el reconocimiento de la propiedad indígena sobre los territorios puestos bajo su autoridad, que se reconoció como "propia". Así bajo el impulso de Juan Tama y sus colegas, surgieron cinco grandes cacicazgos: tres en Tierradentro -Vitoncó, Huila y Togoima- y dos en la vertiente occidental de la cordillera -Pitayó y Toribío- cuyas tierras les distribuyeron posteriormente a las comunidades en calidad de "resguardos" (Findji y Bonilla, s.a: 98-99).

Estos pactos finalmente les permitirán reencontrarse como pueblo, recuperarse demográficamente y aliarse con pueblos vecinos a través del compadrazgo o el matrimonio, evitando con ello la usurpación de sus tierras.

Ulteriormente a ello y ante las luchas pro independentistas los Nasa, al mando de Agustín Calambas, eligen acompañar a las tropas libertadoras, a partir de ello se involucrarán activamente en las diferentes guerras libradas a lo largo del siglo XIX. Esta

vinculación generó un nuevo fenómeno, la progresiva relación de los caciques indígenas con los nuevos establecimientos políticos, lo cual nunca les significó ventajas, por el contrario les representó importantes perjuicios, tal vez el más notable fue la pérdida de la tierra.

Posterior al establecimiento de la República y ante el ánimo de los criollos por “civilizarles”, los cacicazgos fueron suprimidos legalmente y los pequeños cabildos fueron declarados predios comunales. A ello se sumaron acciones en pro de la adjudicación de tierras a colonos criollos en circunscripciones indígenas, finalmente llegó el auge económico de la quina y la pérdida de productividad de los campos pertenecientes a los terratenientes, hechos que aceleraron los procesos de despojo de las tierras aun pertenecientes a las comunidades indígenas, sobre todo, las ubicadas al sur de lo que sería el Departamento del Cauca. Entretanto en Tierradentro el territorio seguiría siendo controlado íntegramente por los Nasas (paeces). A tal punto que, hasta 1875 le era imposible a la institucionalidad colombiana asentar su autoridad allí¹³.

No obstante, en 1905 se crea el Municipio de Belalcázar, bastión político que se consolidará con la implantación hacia 1923 de la Prefectura Apostólica a cargo de los vicentinos¹⁴. A ello se sumaron acciones desde el senado de la república, en el cual, los senadores caucanos realizaron ingentes esfuerzos por aprobar una ley que extinguía en su totalidad, algunos resguardos de Tierradentro y finalmente en la década de los años 1960 el Instituto de la Reforma Agraria disolvería, en pleno corazón de Tierradentro, el resguardo de Calderas. Hechos que pretenderían fragmentar la unidad de este pueblo indígena y llevarlo a la “civilización”.

Este accionar estatal finalmente desembocó en el primer levantamiento indígena que llegaría a su fin con la Quintinada¹⁵, lo cual significó la radicalización de los terratenientes y la iglesia quienes se empeñaron en prohibir el uso de la lengua y las costumbres a los Nasa. A lo cual se sumó un nuevo proceder del Estado con la aprobación de la Ley de

¹³ Siendo retirada para ese mismo año, la recién creada Prefectura de Paéz dirigida por el general Vicente Guerra Cajiao ante la férrea oposición de los paeces.

¹⁴ Misioneros que coadyuvaron en la tarea “civilizadora” conservando la región y apoyando la disolución de los resguardos.

¹⁵ Última sublevación general liderada entre 1915 - 1917 por Manuel Quintín Lame.

Tierras de 1936 que trajo como consecuencia la expulsión de los terrajeros de las haciendas.

Por ello no es extraño que en los años siguientes, los Nasas (paeces) respaldaran a las guerrillas liberales y se enrolaran en ellas, tampoco lo fue que la defensa de sus resguardos les llevara a unirse y luchar por ellos, lucha que se consolidaría entre las décadas de 1970 y 1980, con la creación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y el Movimiento de Autoridades Indígenas y que paralelo a ello decenas de paeces, entre ellos el sacerdote Álvaro Ulcue Chocue, perdieran la vida a manos de los terratenientes que aunados con la institucionalidad de aquel entonces se oponían férreamente a que los indígenas recuperara sus tierras.

La defensa de los resguardos generó la unión de los Nasas (paeces) y dio fuerza a un renacer cultural y a la voluntad de volver a estrechar relaciones entre sus comunidades. No importaba que el pensamiento oficial declarara que los resguardos eran "remembranzas coloniales" para ellos significaba el acceso a su tierra.

Esta lucha continua por la tierra permitió que se extendiera el debate ideológico dentro y fuera del movimiento indígena y se fueran aunando esfuerzos con otros sectores nacionales, que apoyarían la participación indígena en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, logrando que se consagrara en la Nueva Constitución el reconocimiento de la multiculturalidad y pluri-etnicidad del Estado, paralelo a lo cual se reestructuraría el esquema de organización político-administrativa del Estado, que incluiría, además del municipio, la figura de Territorios Indígenas y finalmente la figura de Jurisdicción Especial Indígena y de Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), esta última, particularmente, no ha podido consolidarse en su totalidad en vista de las dificultades legislativas en la Ley de Ordenamiento Territorial.

Este "terremoto" de transformaciones intensamente vividos, pero diversamente asumidos en los planos nacional, regional o local, por los distintos sectores de la población nacional, se expresaron en las disímiles formas de concebir, reflexionar y aunar esfuerzos para actuar al momento del evento, a su vez reflejarán las difíciles condiciones de vida de estos grupos indígenas, sus formas de organización social y política y sus formas de enfrentar el suceso.

El terremoto y la posterior avalancha encontraron a los pobladores de la región, en las siempre dispersas casas de los paeces, igualmente los encontró abandonados por el Estado. Dicho abandono se evidencia en los déficits de educación, salud etc. en la cual se halló a esta población. Siguiendo a Puerto Chávez (1995: 10 - 11)

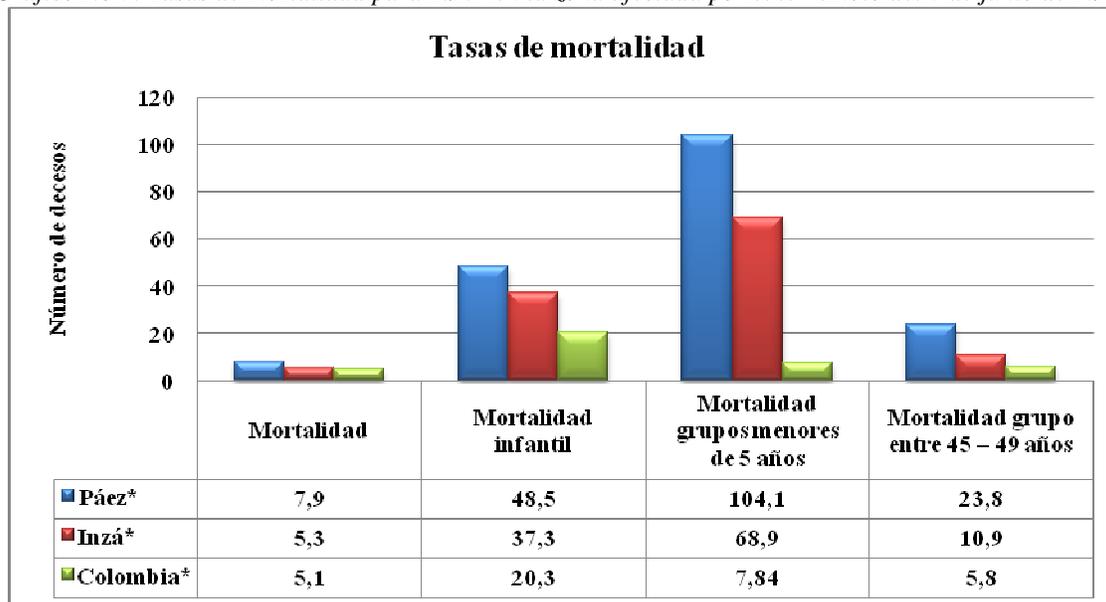
La principal causa de consulta médica en los municipios de Inzá y Páez son las enfermedades de los dientes y sus estructuras de sostén (115,8 por mil habitantes en Inzá y 51,2 por mil en Páez), que al formar parte del aparato digestivo contribuyen a profundizar la deficiente calidad de la nutrición para estas dos poblaciones. Además, su deterioro físico genera infecciones bacterianas en la cavidad bucal (encías) que minan el estado general del cuerpo y aportan una de las principales causas de fiebres reumáticas y de endocarditis, afectando el uso instrumental del cuerpo en las actividades productivas de la población desde edades relativamente tempranas. A estas enfermedades le siguen en el caso de Páez, la infección respiratoria aguda (IRA) y la enteritis y otras diarreas (EDA) con tasas del 43,7 y el 37,9 por cada mil habitantes, y en Inzá las enfermedades de la piel (25,1 por mil), las enfermedades de los genitales (28,5 por mil) , enteritis y otras diarreas, e infección respiratoria aguda.

En cuanto a morbilidad de notificación obligatoria y principales causas de enfermedades transmisibles, en ambos municipios la principal causa es la infección respiratoria aguda, la segunda la diarrea y otras enteritis, la tercera (en Páez) el dengue, la cuarta las enfermedades de transmisión sexual y la quinta la tuberculosis. Al comparar estos eventos con la tasa para Colombia de los mismos eventos para 1984, encontramos que la IRA y la EDA ocupan también el primero y segundo lugar, pero en ese momento el riesgo de enfermarse de ellas era de un 100% menos en Colombia que en Páez. Esta tendencia es similar para las otras causas.

Frente a las tasas de mortalidad (Gráfico 5, anexo 5), es posible advertir que la posibilidad de morir en Páez era un 55% más alta que en el resto del país. A su vez dada la tendencia de la mortalidad y los datos arrojados por Puerto Chávez (1995) según el cual sólo el 6.3% de la población existente en la zona era mayor de 59 años, es posible inferir que la expectativa de vida al nacer en Páez debería estar en un valor cercano a los 50 años y en Inzá de 55 años, es decir, igual al de Colombia en los primeros años de la década de los sesenta¹⁶, alejándose de la expectativa de vida a nivel nacional que tenía un valor cercano a los 67 años.

¹⁶ Cuando cerca del 60% de la población vivía en el área rural

Gráfico No 5. Tasas de mortalidad para 1.984 en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1.994



*Tasa anual por cada mil habitantes.

Fuente: Puerto Chávez (1995)

Elaboración: M^a Alexandra Vallejo.

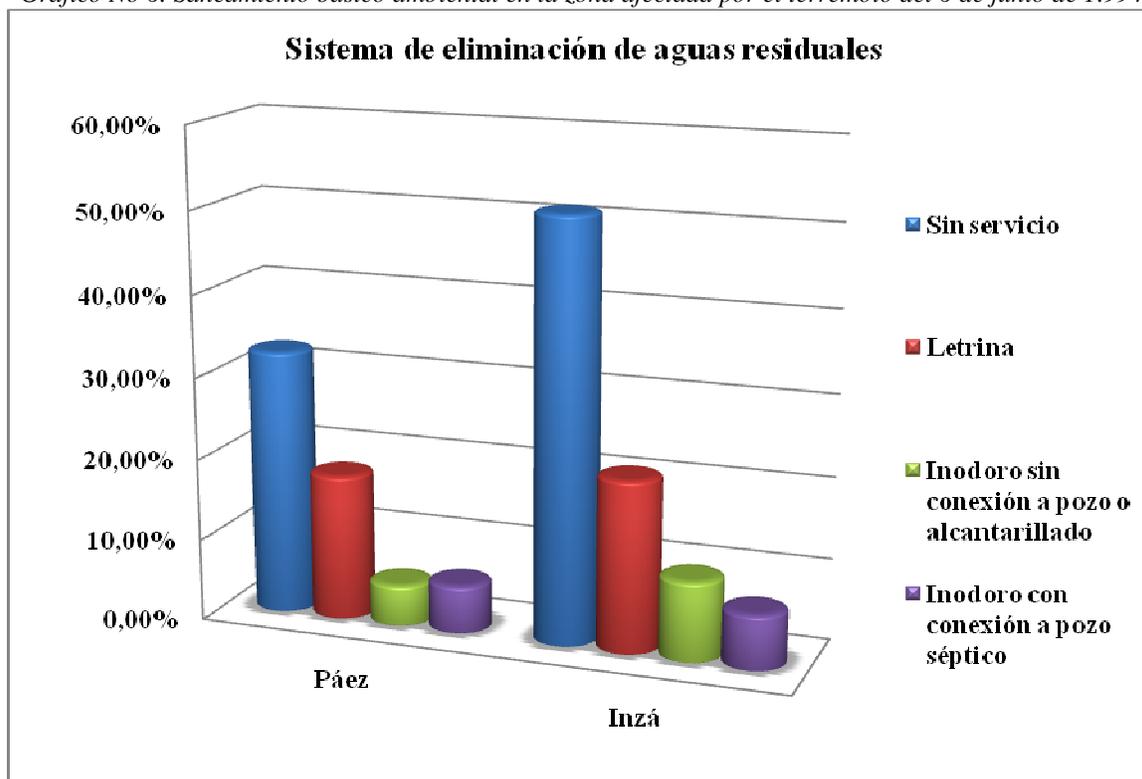
A estas altas tasas de mortalidad y sus causas es necesario añadir la desnutrición relativa¹⁷ y la desnutrición crónica¹⁸ que sufrían algunos de sus miembros, siguiendo el censo realizado por el CRIC-NASA KIWE para 1994 y comparándolos con los datos arrojados por el Servicio de Salud del Cauca para el segundo trimestre de 1992, es posible observar que según el Servicio el 44% de los niños de Páez (31.5% CRIC-NASA KIWE) padecen desnutrición relativa, el 54% (64.3% CRIC-NASA KIWE) desnutrición crónica y el 20% desnutrición crítica (11.8% CRIC-NASA KIWE). Si ello lo comparamos con los parámetros mínimos tolerables de desnutrición para la población colombiana, que considera el 13% para la desnutrición relativa, el 20.8% para la desnutrición crónica y el 4.4% para la desnutrición crítica, es posible evidenciar que los porcentajes arrojados por estas zonas superaban en decenas los nacionales en temas de desnutrición.

Finalmente en el tema de saneamiento ambiental básico (Gráfico 6, anexo 6) es posible reafirmar la tesis del olvido estatal.

¹⁷ Peso para edad.

¹⁸ Talla para edad.

Gráfico No 6. Saneamiento básico ambiental en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1.994



*La existencia de acueducto no supone un adecuado tratamiento del agua.

Fuente: Gutiérrez (1.995)

Elaboración: M^a Alexandra Vallejo.

Estas condiciones unidas a la falta de vías de comunicación que les facilitara transportar sus cultivos permitió que los narcotraficantes encontraran, entre las décadas de los años 1970 y 1990, el mejor espacio para negociar la siembra de coca y amapola en estas zonas, condición que, sumada a la presión sobre los suelos dedicados a la producción agrícola, el sobre-pastoreo en laderas, las prácticas inadecuadas de manejo de suelos y aguas y la deforestación generada por el cultivo de amapola, contribuyó al deterioro ambiental y al empobrecimiento ecológico, los cuales, si bien no fueron la principal causa del desastre, sí favorecieron la presencia de los fenómenos ocurridos posterior al sismo.

Este sistema de riesgos, que reúne un sistema de vulnerabilidades sociales, políticas, económicas, culturales e históricas y un sistema de amenazas de tipo geológico, hidro-climático y geo-dinámico que dará como resultado el desastre estudiado, va a ser percibido por la población indígena de una manera totalmente distinta alejándose del concepto de desastre y ello se debe a su cosmovisión y su relación con la tierra.

El desastre en la cosmovisión indígena

En la cosmovisión de los Nasa, es fundamental la concepción de la casa (*yet o yat*)¹⁹, como territorio y la comunidad como la casa colectiva y para su defensa han nacido cientos de héroes culturales, es el caso de Dxi'pam²⁰ quien antes de luchar residía en un hoyo bajo la tierra, pero después de ella se fue a una laguna, razón por la cual las autoridades indígenas de las comunidades van a la laguna a hablarle y a enfriar el bastón de mando, para que según Juan Chiracol “la casa se conserve y no muera la gente”. Posterior a él llegó Juan Tama, el hijo del trueno, de quien también se dice que nació de la avalancha del río con forma de calabaza, fue alimentado por cuatro muchachas, hasta que “creció su cuerpo” y recordando las palabras de Dxi'pam, quien ordenó que el territorio no podía venderse, luchó por su recuperación.

Siguiendo esta visión del mundo del pueblo Páez es posible advertir dos elementos, el primero la relación fenómenos naturales – nacimiento de un héroe y la segunda la concepción del territorio como una casa. Son estas razones las que les llevaron a ver el evento de una manera que se aleja totalmente del desastre y se liga a un llamado de atención de sus dioses.

Dicho llamado parte de la crisis cultural que para la fecha vivía este grupo, esta crisis estaba relacionada con el olvido de los ritos ancestrales como el refrescamiento ritual de los bastones de mando de los gobernadores en la laguna de Juan Tama, la autoridad de los cabildos y la influencia de los médicos tradicionales (*Thê'h Wala*) sobre la comunidad se había ido deteriorando y, actividades como la siembra de amapola y la bonanza económica que de ella se deriva, paulatinamente iba erosionando los valores sobre los cuales se sustentaba su cultura. Por estas razones el evento del 6 de junio fue tomado por los líderes paeces como un “parto²¹”, como un llamado de la Madre Tierra y de Juan de Tama a su pueblo para obligarlos a retornar a sus valores. En palabras de Juan Chiracol:

Reunidos los mayores y médicos tradicionales, sacaron sus propias conclusiones: aseguraron que el desastre tenía una causa bien clara, era un castigo a nuestro

¹⁹ La casa tiene corazón (el fogón), ojos (las ventanas), boca (la puerta), costillas (las paredes) o piernas (las columnas).

²⁰ El rostro del trueno, en los relatos más antiguos, enfrentó a los pijaos con la honda *i'suth* y luego a los españoles.

²¹ En la cosmovisión indígena la avalancha se interpreta igualmente como el surgimiento de un nuevo líder, al recordar que de un fenómeno similar surgió la figura de Juan de Tama.

pueblo por haber permitido la invasión de nuestro territorio; presencia de extraños que había causado tanta destrucción en la naturaleza y tanta desunión entre las comunidades mismas. Dicho esto señalaron el camino a seguir, camino que había sido ya reclamado por muchos paeces: volver a Tierradentro, al lugar de nuestros abuelos y cuna de nuestra cultura, a cuidar de nuestra casa. Camino que, para desconcierto de los colombianos hemos comenzado a recorrer de regreso (Juan Chiracol, entrevista, 2009).

Acciones frente al desastre: los actores sociales frente a la gestión de riesgos

A pesar de esta pérdida de valores culturales, ocasionada por condiciones intrínsecas y extrínsecas a este pueblo, es innegable que existía una gran fortaleza, la figura del cabildo, reconocida por todos los miembros de la comunidad como forma autónoma y tradicional de gobierno, ello le brindaba representatividad y con ello la facilidad para identificarlos como interlocutores claros y legítimos, condición que constituyó para el caso de Páez, en una ventaja indudable frente a otros eventos similares ocurridos en Colombia, en los cuales, los afectados han contado con niveles de organización menores, o inexistentes y en consecuencia más vulnerables desde el punto de vista cultural, político y social.

Pero, ¿Qué es el cabildo? y ¿Cuál es su nivel de organización en este pueblo? Los Nasa (paeces) se han organizado consuetudinariamente a través del cabildo como unidad político-administrativa y del resguardo como unidad territorial, a partir de este último, la comunidad (*shab*²²) que pertenece a él, organiza una asamblea general en la que se eligen, por un periodo de un año, a sus representantes es decir, a sus cabildantes los cuales están encabezados por el o la gobernador(a) (o *kue'sh Ne'jue'se*²³) quienes a su vez toman las decisiones mancomunadamente con los mayores (ancianos y los *Thê'h Wala*²⁴) de la comunidad.

Cada cabildo pertenece a una Asociación, que es reconocida también como autoridad oficial. Estas Asociaciones pertenecen al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), en algunos casos hay una relación directa con las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). En cada nivel existen comités y programas de educación, salud, cultura,

²² Shab significa igualmente pueblo u ombligo.

²³ *kue'sh Ne'jue'se* significa nuestro gobernador o nuestra gobernadora en lengua Nasa. Según algunos de nuestros entrevistados es imposible separar ambos conceptos por dos razones, la primera el gobernador gobierna a la comunidad y es elegido por esta, en este sentido no se hace referencia a él o la gobernador (a) sino a nuestro gobernador o *kue'sh Ne'jue'se*, la segunda se liga al precepto “mandar obedeciendo”.

²⁴ Quienes ejercen la autoridad espiritual.

territorio, economía, justicia. De las Asociaciones de Cabildos Nasa del Departamento del Cauca hay cuatro que sobresalen por su nivel de organización, el primero es la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte (ACIN) que agrupa a los Nasa emplazados en los municipios del norte del Departamento del Cauca, como Toribío, Corinto, Caloto y Jambaló; El segundo es la Asociación de Cabildos Nasa Çxhāçxha que agrupa los 19 cabildos del municipio de Páez, concentrando su accionar en la región de Tierradentro; el tercero es la Asociación de Cabildos Juan Tama que agrupa los 9 cabildos indígenas del municipio de Inzá y finalmente encontramos la Asociación de Cabildos de Caldone denominada Ukawe's' Nasa C'hab.

Dichos cabildos elegidos por la comunidad en pleno tienen total jurisdicción al interior de sus territorios. Precisamente esta forma de organización local unida a una relación cercana con la comunidad y al grado de legitimidad del cabildo permitió que conocieran a todos los miembros de su comunidad, incluidos los más pequeños, condición que junto con el conocimiento pleno de sus territorios les llevó a ubicar rápidamente a las familias afectadas, y con las limitantes existentes prestaran ayuda a las mismas. Por esta misma razón se estima que aquellos que fueron considerados por el Estado colombiano como desaparecidos en realidad son muertos.

Estas mismas circunstancias permitieron que desde el comienzo fueran empleados por los miembros de la Fuerza Aérea Colombiana como guías en la zona. Lastimosamente este potencial no será totalmente utilizado por todos los organismos estatales, presentándose casos de discriminación como los relatados por Findji y Bonilla (s.f.: 107) según quien “En Inzá, por ejemplo, mientras la dirigencia Páez reunida en la casa de los cabildos trataba de coordinar por radio-teléfono las operaciones de rescate, en la acera del frente, en la alcaldía municipal y en los albergues instalados en escuelas y colegios, se notaba la vigencia de la discriminación para con ellos al aceptar sólo población campesina”.

A pesar de ello, o tal vez por lo sucedido, los paeces optaron por mantenerse unidos e intentar ayudarse entre resguardos²⁵: Aquí nuevamente se presentaron obstáculos, sobre todo cuando los más de siete mil Nasas ubicados en albergues y/o hogares de paso fueron

²⁵ Es el caso de la comunidad indígena de Novirao quien solicitó a la Corporación Nasa Kiwe el traslado a sus territorios en Popayán de las familias de la Comunidad Wila que habían sido enviadas a La Plata – Huila y quienes frente al cambio de condiciones climáticas y contexto geográfico, habían comenzado a enfermar o huían de los albergues e intentaban regresar a sus antiguos territorios.

enviados a lugares tan distantes como Popayán, La Plata y Neiva ó emplazados junto a grupos guambianos, hecho que si bien en un principio fue aceptado, al paso de los días no fue tolerado presentándose algunos hechos de violencia entre ellos, razón por la cual estos grupos fueron separados. Este desconocimiento por parte de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres DNPAD acerca de la heterogeneidad cultural e histórica de nuestros pueblos, si bien, en esta ocasión no generó pérdidas humanas, sí ocasionó pérdidas económicas al obligar la construcción de nuevos albergues que no estaban contabilizados para la ocasión.

A estas condiciones es necesario sumar el desconocimiento de dichas realidades por parte de algunos miembros de otras instituciones quienes consideraban por ejemplo, que el desconocimiento del español por parte de algunos miembros de estas comunidades era muestra de atraso mental y cultural o que eran unos “indios brutos” por querer ubicar el fogón al interior de sus albergues, dormir en el suelo y no en las colchonetas, enterrar las heces humanas y no utilizar los baños portátiles obsequiados por alguna “iglesia benéfica²⁶”. Esta incomprensión de nuestras culturas finalmente significó gastos innecesarios de recursos tanto humanos como técnicos.

A pesar de esta incomprensión de su cultura aunada con las difíciles condiciones, los Nasa (paeces) fueron capaces de capitalizarla a su favor, organizándose nuevamente en torno a sus cabildos y exigiendo al gobierno colombiano la entrega de tierras para sus comunidades, lo cual si bien no se concretó durante el saliente gobierno de Cesar Gaviria sí se constituyó en una agenda heredada para el nuevo presidente de la república Ernesto Samper y asumida por la institución creada durante el gobierno de Cesar Gaviria, CORPOPAECES, mejor conocida como Corporación Nasa Kiwe o tierra de la gente.

A estas acciones se sumaron las maneras cómo organizaron sus albergues y las acciones asignadas a cada miembro con el firme objeto de mantener vivas sus tradiciones y sobrevivir el impase, condiciones que les permitieron racionalizar las ayudas y mantenerse en condiciones dignas, las cuales no se evidencian en otras tragedias de igual magnitud en el país. Igualmente es necesario resaltar la manera cómo se trató el caso de los huérfanos y

²⁶ Frente a las cuales algunos miembros de las comunidades tanto paeces como guambianas presentaron serios reparos al acusarlas de “ingresar a sus territorios sin su autorización”, (estas fueron aceptadas por el gobierno colombiano y autorizadas por él a cambio de sus donaciones) y de “desintegradoras de la comunidad”.

desamparados quienes fueron absorbidos por la comunidad empleando sus propios mecanismos, entre ellos el concepto de familia ligado al de comunidad, hecho por el cual una pérdida de un miembro cabeza de hogar era inmediatamente asumida por el grupo y, ratificado por el gobierno del cabildo. Los respectivos representantes indígenas fueron explícitos acerca de no permitir que autoridades externas manejaran el problema de los huérfanos, limitando con ello el accionar del Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) y potenciando la institucionalidad consuetudinaria de los pueblos.

Cambio institucional y gestión de riesgos

Para el neo-institucionalismo las instituciones son marcos de referencia cultural a partir de los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad, March y Olsen (1989) añaden a ello un cierto grado de racionalidad a los actores, la cual les permitirá incidir sobre las instituciones. Esta incidencia puede generar cambios institucionales que a nuestro juicio serían el resultado de los ajustes realizados por la sociedad, a través de las disonancias sobre los valores, las leyes o normas socialmente aceptadas e institucionalizadas. Esta condición se observa en los hechos posteriores al evento del 6 de junio de 1994.

Como lo habíamos relatado anteriormente, el entonces presidente de la República, César Gaviria Trujillo, llegó a la zona del evento el día 8 de junio, pasados tres días del suceso. Al día siguiente, mediante el decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y teniendo en cuenta las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Nacional declaró el estado de emergencia por un término de 15 días para la zona de desastre. En el mismo documento establecía "Que dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres es insuficiente para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos" y "Que es necesario establecer un organismo que disponga de facultades adecuadas para adelantar las tareas necesarias para hacer frente a la crisis y que pueda coordinar los esfuerzos públicos y privados en dicho sentido".

En este marco el gobierno colombiano, mediante decreto 1179 de 9 de junio de 1994, creó la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas CORPOPAECES y volvió a reiterar: "que el sistema de prevención y atención de

desastres no cuenta con la infraestructura y capacidad jurídica y financiera necesaria para conjurar los efectos de esta calamidad pública y restablecer el orden económico y social a través de la rehabilitación y reconstrucción de esta zona".

En días posteriores al evento, el ejecutivo expidió nuevos decretos con el objetivo de paliar la crisis, los primeros de ellos son los decretos 1264 y 1265 de 21 de junio de 1994 en los cuales se establecieron exenciones tributarias para la zona afectada por "calamidad pública" y se dictaron disposiciones especiales sobre los créditos en las zonas de desastre.

Finalmente se dictó el decreto 1263 de 21 de junio de 1994 por el cual se modificaba el decreto de constitución de la Corporación y se adicionaba el presupuesto nacional para darle recursos a la misma.

De este conjunto de medidas sólo una se hizo efectiva: la constitución de una corporación, dependiente del Gobierno Central y agente de este, para la reconstrucción de las zonas afectadas. Las otras disposiciones fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional colombiana.

En un primer momento llama la atención el conjunto de medidas tomadas, así como la fórmula de expedirlas, a través de decretos ejecutivos, en lugar de movilizar las medidas ya existentes tanto en la Constitución colombiana como al interior del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, ello hace suponer que desde la presidencia o se desconocía la existencia de dicha normatividad o se negaba la existencia de una institución encargada de este tipo de situaciones.

El segundo elemento de interés es aquello que aducen los decretos, tanto de declaratoria de emergencia como de creación de una nueva entidad y según los cuales la DNPAD era "insuficiente para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos" (decreto 1178 del 9 de junio de 1994), "que el sistema de prevención y atención de desastres no cuenta con la infraestructura y capacidad jurídica y financiera necesaria para conjurar los efectos de esta calamidad pública (...)" (decreto 1179 de 9 de junio de 1994), características que no se sustentaron ante la Corte Constitucional, por el contrario el Ministro de Gobierno y la DNPAD soportaron la creación de dicha entidad señalando que:

La zona más afectada por el terremoto del Páez está habitada por indígenas y se requiere de un programa integral de recuperación que respete la cultura, las

costumbres y las administraciones de esas comunidades.(...) Si bien el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres cuenta con una legislación que le permite en la mayoría de los casos enfrentar directamente la rehabilitación y recuperación de las comunidades afectadas (Decreto-Ley 919 de 1.989), el Gobierno Nacional, para efectos de facilitar la efectiva rehabilitación y recuperación del área afectada, la cual en su mayoría corresponde a territorios indígenas, expidió medidas al tenor del Artículo 215 de la Constitución Nacional (Emergencia Económica, Ecológica y Social), teniendo en cuenta el tratamiento especial que requieren dichas comunidades. (...) La creación de una institución especial para la interlocución en nombre de las entidades del Sistema Nacional con las comunidades afectadas; para la concentración de un programa integral de recuperación respetando las costumbres y la cultura a fin de coordinar las acciones interinstitucionales, es una de las medidas que no se podían llevar a cabo con el régimen existente de las situaciones de atención de desastres (...) (Documento de archivo DNPAD).

En este sentido la Corte Constitucional en su sentencia T-366 del 18 de agosto de 1994 declara exequible la constitución de dicha entidad aduciendo que el desastre “desbordó la capacidad de atención ordinaria del Sistema” en este contexto declara que la Corporación no entrara a suplantar al Sistema, que dicha institución tendrá un carácter temporal y deberá dejar de existir tan pronto cumpla los objetivos para lo cual fue creada, condición que hasta la fecha no ha ocurrido. Ello nos lleva a recordar a Scharpf cuando afirma que, “una vez que las instituciones están instaladas, y una vez que los agentes han confiado en la función que coordinan, el cambio institucional será costoso. Las instituciones son difíciles de reformar o de suprimir, aunque las circunstancias que las causaron, y que pudieron haberlas justificado originalmente, prescriban en el tiempo” (Scharpf, 1997: 41).

El tercer elemento de interés es la creación *per se* de esta nueva institución y su relación con la población indígena.

Frente al proceso de creación es necesario subrayar que CORPOPAECES o Nasa Kiwe (tierra de la gente en lengua Nasa Yuwe) contó y cuenta con un director y un consejo directivo compuesto por seis representantes del gobierno y ocho de la zona afectada. Por el Gobierno: el Ministro de Gobierno, Ministro del Medio Ambiente, los Gobernadores de los departamentos de Cauca y Huila, un empresario del Cauca y un asesor del Presidente. Por la zona afectada: El Prefecto apostólico, el director de la Fundación Antropológica de Colombia, un representante de las comunidades no indígenas de la zona, un representante del Comité Regional Indígena del Cauca (CRIC), uno de los líderes indígenas, dos

gobernadores indígenas y un representante de la zona limítrofe entre Guambianos y Nasas (paeces).

De ellos el primero en ser nombrado fue su director, Gustavo Wilches Chaux, el 23 de julio de 1994 quien tomó posesión el 27 del mismo mes. En fechas subsiguientes se definirían los objetivos de la Corporación los cuales se centraron en los siguientes aspectos: financiar actividades y obras que requería la rehabilitación y reconstrucción social, económica y material de la población de la zona afectada; Ejecutar directamente o por intermedio de personas públicas o privadas las labores de rehabilitación y reconstrucción, incluyendo proyectos productivos; Adquirir inmuebles por negociación voluntaria directa o por expropiación, para aquellos grupos que no pueden regresar a sus áreas por razones del riesgo geológico o hidrológico prevalente.

Precisamente en este tercer objetivo la población indígena tendría una gran incidencia en la apropiación de la Corporación CORPOPAECES, que pasó a llamarse Corporación Nasa Kiwe (tierra de la gente) nombre con el cual la conocen tanto las comunidades como los funcionarios de la institución²⁷. Este cambio de nombre “de abajo hacia arriba” tiene una connotación especial y será la solicitud expresa al gobierno, a través de su nueva institución, de su necesidad más sentida, la tierra y más aun su ampliación, circunstancia que quedó consagrada en el numeral decimo de los principios orientadores de la Corporación Nasa Kiwe según el cual:

Para evitar la dispersión de los recursos de diverso origen destinados a la recuperación de la zona afectada, la adquisición de tierras por fuera de dicha zona tendrá como objetivo claro garantizarles a las comunidades desplazadas unas condiciones básicas de existencia que les permitan reiniciar una nueva vida en territorio propio y simultáneamente acompañar a la zona afectada mientras sana. En sus aspectos científicos, técnicos y culturales, ese acompañamiento se concertará entre los cabildos, los *The Walas*, o ‘médicos tradicionales’, la Corporación NASA KIWE, las organizaciones no indígenas (si fuere del caso), los gobiernos locales y los organismos gubernamentales y no gubernamentales que forman parte del Sistema Nacional del Ambiente.

El territorio destruido por los efectos del sismo seguirá siendo de propiedad de los respectivos resguardos y en consecuencia las tierras de reubicación tendrán el carácter de complementarias.

²⁷ De sesenta personas consultadas solo una la denominó CORPOPAECES.

La Corporación es consciente de la existencia de un conflicto de muchos años por la tierra especialmente en el Cauca, pero también entiende que dicho conflicto, cuyo principal escenario está por fuera de la cuenca del Páez, no se puede solucionar en pocos meses con motivo del terremoto, ni que los recursos para la recuperación de la zona de desastre se pueden utilizar en solucionarlo. Se procurará sí, que las decisiones que se tomen dentro del plan general de recuperación y desarrollo sostenible de la zona afectada no contribuyan a agravar o a extender ese conflicto (Principios orientadores Corporación Nasa Kiwe julio, 1.994).

Teniendo en cuenta esta solicitud, expresada por los grupos indígenas y campesinos, y los objetivos establecidos por la Nasa Kiwe para la recuperación de la zona²⁸, el gobierno nacional remitió a la Corporación la suma de 10,5 millones de dólares para 1994 y para la vigencia de 1995 obtiene del presupuesto nacional la suma de 12,5 millones de dólares, a lo que se sumaron presupuestos adicionales proporcionados directamente por instituciones de orden nacional como los Ministerios del Transporte, Desarrollo y Salud, y del Fondo Nacional de Calamidades, quienes complementarían las partidas requeridas para el proceso de recuperación.

Este presupuesto fue utilizado para las siguientes labores: organización interna de la corporación, vías, estudios geológicos y ambientales de la cuenca del Páez, censos, normalización de albergues, infraestructura y atención en educación, salud, y telecomunicaciones, viviendas, establecimiento y consolidación de proyectos productivos, y adquisición de tierras, todas estas acciones se emprendieron a partir de convenios interinstitucionales entre la Corporación y las entidades especializadas y facultadas en dichas labores.

Frente al tema de adquisición de tierras, la Corporación destinó para el segundo semestre de 1994, un presupuesto de 4.200 millones de pesos ello, con el objetivo de reubicar cerca de 1.100 familias indígenas que se encontraban en albergues. Paralelo a ello realizó el avalúo de las primeras 1.400 hectáreas destinadas a las comunidades del resguardo de Wila, las cuales fueron trasladadas a la zona de Rionegro, limítrofe entre el

²⁸ A la cual se suman acciones puntuales como: La reconstrucción y/o reparación de viviendas urbanas y rurales, de vías de comunicación, de servicios básicos (Salud, Educación, Recreación, Infraestructura sanitaria), de rehabilitación y comercialización de la producción agropecuaria, reposición de tierras que por su deterioro con el impacto fueron consideradas inservibles, de recuperación ambiental de zonas físicas afectadas (Bosques, Cuencas hídricas, Laderas), y la limpieza de la represa Betania.

Cauca y el Huila. Informes financieros subsiguientes demostraron la trascendencia del tema adquisición de tierras tanto por la Corporación como para los afectados quienes finalmente decidieron concertadamente con sus gobernadores y *Thê'h Wala* los lugares de reubicación de aquellas comunidades que por encontrarse en zonas de alto riesgo debían emplazarse en otros espacios.

Finalmente el cuarto aspecto que llama la atención frente a la respuesta estatal es una serie de presunciones que se ligan a ese proceso de cambio institucional que vivió el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y su directiva, el cual no sólo se liga a la pérdida de funciones, que serán retomadas por la Corporación Nasa Kiwe, sino también la cristalización de la propuesta de convertir a la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres en una unidad administrativa adscrita al Ministerio de Gobierno, categoría que incrementó su vulnerabilidad política y de una u otra manera demostró el interés del gobierno central de aquel momento por la temática. Recordemos que anterior a la presidencia de César Gaviria, la Dirección Nacional estaba adscrita directamente a la presidencia de la República, condición que le permitía convocar ampliamente a todas las instituciones de orden nacional, departamental y municipal. Con este cambio dicha capacidad de convocatoria se limita a la decisión tomada por el Ministro de Gobierno, posteriormente la disposición de la vicepresidencia, figura creada con la Constitución de 1991 y finalmente la decisión presidencial, condición que desgastaría toda acción a realizar por parte de la Dirección Nacional.

Estos cambios, como se mencionó anteriormente, pueden aunarse a una serie de supuestos, que parten del contexto sociopolítico existente en aquel momento. El primero se liga al rol asumido por los medios de comunicación colombianos al momento de la tragedia, como ya lo subrayara el entonces director de la DNPAD, Omar Darío Cardona, los medios se centraron en evidenciar la falta de atención por parte de la Dirección y el Sistema (Imagen 2), esta “mala prensa” finalmente incidiría en la opinión pública²⁹ quien exteriorizaría su percepción acerca de la ineficiencia del Sistema y del gobierno en la atención a la emergencia en las decenas de encuestas realizadas por los diferentes medios

²⁹ Concebida por Habermas (1.986) como un debate público en el que se delibera sobre las críticas y propuestas de diferentes personas, grupos y clases sociales.

de comunicación. Esta creciente sensación de incompetencia institucional amenazaba seriamente la imagen presidencial.

Imagen No 2. Cubrimiento periodístico del evento

Ni atención ni prevención, ¿qué desastre!

YIMI MELO GARCÍA
 REPORTAJE
 DESDE LA TRAGEDIA

Las avalanchas, las destrucciones naturales, la muerte, la miseria, la pobreza y cada uno de los males que afectan a los colombianos parecen no servir de experiencia para las autoridades.

La destrucción del sismo del mes anterior y las funestas consecuencias de la avalancha que se cobró un indeterminado número de víctimas, aunque no eran previsibles, ameritan la atención pronta y eficiente de los organismos del Estado y las unidades de socorro. Pero la tramitación y la burocracia han impedido la agilidad en las acciones.

Los pueblos localizados en la zona noroccidental del Cauca, sobre la cordillera Central, afectados por el sismo, no por la avalancha, están al margen de la ayuda que medio mundo ha prometido en los estertores de la tragedia.

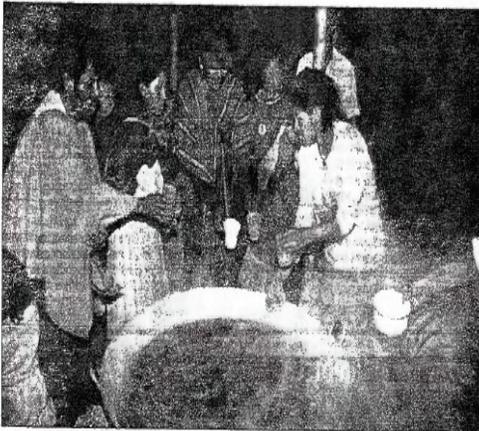
Los organismos de socorro del Cauca dejaron de trabajar a las diez de la noche del lunes, 6 horas después de la emergencia, y aplazaron toda actividad hasta las primeras horas del día siguiente. En Mondomo, la Defensa Civil tenía carpas, la primera necesidad de las 35 familias que perdieron sus ranchos allí, pero no hubo autorización para prestarlas, donarías o entregarlas.

El Comité de Emergencias de la Gobernación del Cauca esperó la llegada de los helicópteros, el martes, para saber qué había pasado en Bealsázar a donde no había acceso. Pero a los otros pueblos de la faldita montañosa si había acceso y allí no llegaron. Los habitantes de las zonas denunciaron negligencia de los alcaldes locales para atenderlos y tres días después, no han llegado.

Mientras se calcula en más de 800 los muertos de la avalancha, los damnificados superan los cinco mil en toda la zona, atendidos sólo por el hambre y el frío.

Los colegios, las escuelas, las estaciones de policía y las viviendas que quedaron en pie están convertidas en albergues sin dotación. No hay censos de afectados, pero sí de potencial de votantes de la zona, como los revelados por la Registraduría Nacional del Estado Civil. "Yo que voy a andar visitando si me estoy muriendo de hambre", agregó Juan Rodríguez.

Mientras de Antioquia, Valle, Japón, España y medio mundo se ofrecen donaciones, los habitantes de la montaña caucana, si-guen alarmados porque ni siquiera están censados, como van a recibir ayuda.



■ En medio de la noche fría, los damnificados se reúnen a compartir lo poco que tienen. Un chocolate caliente.

Fuente: Yimi Melo García, Periódico El País, 19 de junio de 1994

Recordemos que el desastre ocurrió dos meses antes de finalizar el gobierno de Cesar Gaviria convirtiéndose ésta en una de las últimas acciones a realizar por el saliente gobierno. A ello es necesario añadir la convulsión política ocasionada por las elecciones presidenciales, cuya segunda vuelta coincide temporalmente con el fenómeno y las subsiguientes elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados y concejales que si bien anima la contienda electoral, complejiza el escenario de la tragedia al avivar la idea de la ineficiencia estatal y la desatención de los afectados que comienzan a ser denominados víctimas de la institucionalidad.

A esta convulsión política es necesario añadir que el saliente presidente, culminaba su mandato con un buen nivel de aceptación por parte de los ciudadanos, había logrado la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la reinserción del M-19 y había dado paso a una nueva Constitución política, a ello se sumó que ya había sido nombrado secretario general de la OEA y en la semana subsiguiente al evento sería el anfitrión de la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de gobierno³⁰.

³⁰ La IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno se realizaría en la ciudad de Cartagena de Indias los días 14 y 15 de junio de 1994 y tendría como finalidad discutir las condiciones de Comercio e Integración como elementos del Desarrollo Iberoamericano y realizar la evaluación y seguimiento a iniciativas ya emprendidas.

Estos hechos finalmente incidieron en la manera como el entonces presidente de la República adoptó las decisiones, por decreto presidencial, y finalmente decidiera crear un nuevo ente encargado de la reconstrucción, despojando de estas funciones a la Dirección Nacional de Atención y Prevención de Desastres, otorgándoselas a CORPOPACES o NASA KIWE, siendo ésta la única disposición presidencial declarada exequible por la Corte Constitucional.

Caos social e incompetencia institucional: una mirada desde las localidades (el caso del Eje Cafetero)

El terremoto del Eje Cafetero fue un evento anunciado, produciéndose al interior del periodo de recurrencia establecido para la zona, según el cual cada 25 años aproximadamente se presenta un sismo de magnitud significativa como el vivido la tarde del 25 de enero de 1999³¹. Este periodo de recurrencia era conocido tanto por la ciudadanía como por sus autoridades, existiendo la certeza de que ante cualquier fenómeno sísmico el edificio de bomberos podía colapsar, dada su antigüedad y la falta de mantenimiento a la estructura, igualmente se pensaba que de suceder un evento sísmico, el Hospital Departamental podría ser igualmente afectado, dado los daños sufridos con el suceso del 8 de febrero de 1995. Precisamente el conocimiento de estos posibles impactos llevó al desarrollo de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) acorde con ello.

A pesar del trabajo realizado por el equipo de la Alcaldía de Armenia encabezado por el entonces alcalde Álvaro Patiño, la aprobación de dicho plan presentó múltiples obstáculos, sobre todo con los consorcios y las empresas constructoras asentadas en Armenia quienes cuestionaban las restricciones que imponía al urbanismo³². Estos obstáculos finalmente fueron salvados y el POT fue aprobado por el concejo municipal lastimosamente 24 horas antes de la tragedia. De este hecho llama la atención un elemento de interés y es la dificultad que atraviesa la gestión de riesgos en el mundo real, en un principio por la sumatoria de intereses existentes de carácter heterogéneo y por el poder

³¹ Un elemento que hay que precisar, es que el Eje Cafetero adeuda con un evento de igual magnitud ya que la falla que debió moverse fue la de Armenia y no la falla Silvia - Pijao como realmente sucedió.

³² Estrictamente las limitaciones que imponía al uso del suelo, las distancias mínimas que debían ser respetadas entre las construcciones y los quiebres de las laderas o las restricciones para construir en zonas atravesadas por fallas activas.

político, económico y social que ostentan algunos individuos y grupos los cuales viendo sus condiciones amenazadas, obstaculizan procesos como los relatados.

Ello precisamente nos lleva a afirmar que si bien un requisito indispensable para una adecuada gestión de riesgos³³ debe ser la existencia de la voluntad y decisión política, ésta no se puede apartar de otros componentes que inciden sobre la toma de decisión política y ello está encabezado por la existencia de múltiples actores que juegan teniendo en cuenta sus intereses (económicos, sociales, políticos, culturales, institucionales, técnicos, físicos, ecológico etc.). Factores que llevan a que las políticas públicas entorno a la gestión del riesgo no sean un producto terminado sino que se transforme de manera permanente a través de ajustes que se realizan conforme a cada actor y sus intereses, condición que influirá siempre positiva o negativamente sobre el resto de los actores y finalmente sobre las políticas públicas en gestión de riesgos³⁴. En este sentido los cambios en el establecimiento de políticas públicas en torno a la gestión del riesgo se dan en función de la interacción entre la institucionalidad, los agentes que operan a su interior, los grupos de interés externos a la institucionalidad, el contexto histórico y geográfico y las redes que se establecen para tal fin como lo hemos evidenciado hasta el momento.

Ahora bien como lo hemos relatado, existía un conocimiento previo acerca del suceso y ello había dado origen a un Plan de Ordenamiento Territorial acorde a ello, el cual había sido aprobado sorteando una serie de limitantes de tipo político y económico, siendo este Plan, una de las principales acciones encaminadas por la administración municipal a fin de mitigar los impactos de un posible sismo en la localidad.

Sin embargo olvidaron otros elementos que serían de gran utilidad al momento de afrontar la emergencia y que están relacionados con las perturbaciones del orden público y los saqueos que se desataron días después del terremoto y que no habían sido evidenciados en otras tragedias ocurridas en centros urbanos del país.

³³ Que no es más que una adecuada planificación del emplazamiento y las actividades humanas en comunión con el medio ambiente.

³⁴ Ello a su vez demuestra como el entorno socio-político organizativo de la acción pública se complejiza, fluye y cada vez es más incierto, es decir cada decisión vincula a actores de estatuto diverso cuya integración niegan la dicotomía público - privado. Además en un contexto donde se combinan elementos de descentralización y factores de concentración de decisiones, toda política pública adopta la forma de gobernanza a multiniveles (Hooghe, 1.996) lo que debilita la capacidad de reacción de cualquier actor considerado aisladamente.

Dichos actos pueden ser estudiados a través de diversas causas entre ellas es posible subrayar: la falta de cordones de seguridad, dispositivo que recae sobre las autoridades militares y de policía desde 1.970. Siguiendo a Chauz:

En Armenia, por razones que nadie parece tener claras, y a pesar de las órdenes expresas del Gobernador del Quindío y del Alcalde de Armenia, que tienen en sus manos la obligación constitucional de manejar el orden público en el Departamento y en el Municipio respectivamente, el aseguramiento de la zona por parte del Ejército no se produjo de manera oportuna y cuando la ciudad se militarizó, los saqueos ya habían comenzado. El país y el mundo vieron “en vivo” por televisión múltiples escenas de saqueos ante la mirada impotente de soldados armados. A esas alturas, una acción represiva más contundente habría producido con seguridad una masacre de consecuencias más graves que las del terremoto, pero una acción preventiva oportuna hubiera podido evitar que el deterioro del orden público llegara a esos niveles.

En cuanto a la Policía, resulta claro que no podía haber actuado por cuanto el cuartel colapsó y quedaron atrapados muchos de sus integrantes (...)

En el caso del Ejército las posibles explicaciones incluyen desde el colapso de las instalaciones de la... Brigada, el hecho de que el comandante de la misma apenas llevaba ocho días en el cargo, hasta la ausencia de pie de fuerza suficiente para atender las necesidades de la emergencia, lo cual hubiera podido compensarse con el apoyo oportuno de tropas acantonadas en ciudades cercanas. De manera extraoficial se argumenta también, que en la ciudad existía una rivalidad entre el Ejército y la Policía, que en el momento del sismo se tradujo en que el primero no se movilizó por considerar que la responsabilidad de acordonar la zona de desastre le correspondía a la Policía (Chaux, 2000: 13).

Esta situación sólo se remedio 72 horas después cuando el entonces presidente de la república, Andrés Pastrana, dio la orden expresa de militarizar la zona. En palabras del entonces presidente:

(...) ayer tomamos la decisión de militarizar la zona para garantizar el orden público e impedir la acción de los ladrones y vándalos. Me duele que en estos momentos hagan su aparición unos pocos que tratan de implantar la violencia, el desorden y la confusión. No voy a tolerar que delincuentes venidos de otras zonas, impongan el caos en esta región de gente honesta y trabajadora que siempre ha sido zona de paz (Pastrana, 1999: 69).

A pesar de estas medidas, la ausencia de dichos cordones de seguridad permitió el ingreso de decenas de personas provenientes de otras zonas del país, quienes en su mayoría no la

visitaban buscando a sus familiares o como voluntarios sino con el firme propósito de aprovechar el desastre.

Este aprovechamiento del desastre va de la mano a dos condiciones pre –existentes no sólo en el Eje Cafetero sino en todo el país y que pueden ser explicados a la luz del neo-institucionalismo histórico. El primero se focaliza en el empobrecimiento paulatino de un amplio sector de la población colombiana relacionada con la incapacidad del sistema institucional para satisfacer las necesidades más elementales de la población, lo cual se traduce en la pérdida de confianza y credibilidad en las instituciones y en quienes las representan. En Colombia cada vez es más frecuente observar cómo las comunidades acuden con éxito a las vías de hecho para conseguir una solución real, parcial o aparente a los problemas que las afectan, pasando por encima de los procedimientos regulares establecidos para interactuar con el Estado³⁵.

El segundo elemento va ligado a la aceptación de actos de corrupción a razón de que “si los ricos roban por qué los pobre no³⁶” lo cual al parecer intenta legitimar la existencia de una anti-ética ciudadana. Ello precisamente evidencia un déficit de gobernabilidad, siguiendo a Camou:

Es posible encontrar diferentes tipos de déficit de gobernabilidad. Por un lado, el incumplimiento de la ley en un número relevante de situaciones nos ofrece un indicador del desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de la sociedad el cual puede ser ilustrado con la proliferación de delitos y la consiguiente percepción ciudadana de inseguridad pública. Un tipo diferente de incumplimiento de la ley o de incapacidad de las agencias gubernamentales para tratar con ese incumplimiento va desde diversos episodios de corrupción hasta la vinculación entre las fuerzas del orden y el crimen organizado (mafia, narcotráfico, etc.). Finalmente, un signo más elocuente viene dado por la explosión de la protesta social y la violencia callejera, motivada por reclamos insatisfechos de vastos sectores de la

³⁵ Siguiendo al CINEP (2.009: 2) A lo largo de los 6 años y medio de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, la movilización social ha venido creciendo, hasta alcanzar, en 2.007, el mayor auge observado desde 1.975. En el periodo 1.958-1.974, la media anual de luchas sociales fue de 173 (Archila, 2.003, 347); entre 1.975 y 1.990 asciende a una media de 476 por año; entre 1.991 y 2.001 baja ligeramente a 429 por año, y entre 2.002 y 2.008 se aprecia un considerable aumento, al llegar a una media de 643 por año (Base de Datos de Luchas Sociales-Cinep), de tal forma podría decirse que durante este periodo se ha presentado el mayor nivel de protesta social en cincuenta años, lo que significa que se han producido dos luchas sociales por día en el país.

³⁶ A la pregunta ¿Por qué cree Ud. que se presentaron actos de vandalismo posterior al terremoto del 25 de enero de 1.999? Doce de treinta personas dieron esta respuesta o similares, otros lo consideraron “actos de recuperación”.

población, o bien por la irrupción de organizaciones armadas que disputan al Estado el monopolio legítimo de la fuerza sobre una parte o la totalidad del territorio nacional (Camou, 2.000: 40).

A esta situación de omisión institucional por parte de la fuerza pública y a unas condiciones sociales pre-existentes, se suma el papel de los medios de comunicación quienes a su tarea de informar de manera objetiva, incluyeron sus sensibilidades victimizando más de lo necesario a quienes habían sido impactados por el evento, en razón de ello comenzaron a informar acerca del “hambre” que sufrían los pobladores del Eje Cafetero, condición sobre la cual vale la pena detenernos.

En un primer momento es necesario precisar que un terremoto no es igual a una inundación, en ese sentido no hay pérdidas de alimentos, razón por la cual, las hambrunas no son una consecuencia obligada de un terremoto, ahora bien es posible que se presenten traumatismos en la entrega de víveres, cuestión que para el caso del Eje Cafetero si bien sucedió, se solucionó en horas y en zonas más apartadas se amplió a 24 horas, en ese contexto no se podía hablar de la existencia de ciudadanos famélicos como se (des) informo. A estos titulares desalentadores se sumaban aquellos que anunciaban la llegada de “toneladas de alimentos”, situación que finalmente desembocó en el desespero de los afectados quienes ante la convicción del “hambre³⁷” y la supuesta llegada de alimentos de la cual no eran favorecidos decidieron irrumpir en los almacenes en busca de comida.

A este contexto es necesario sumar el rol desempeñado desde el gobierno central, si bien en un principio se exaltó su capacidad de respuesta al evento, igualmente se le critica su falta de trabajo mancomunado con las autoridades locales. En palabras de Álvaro Patiño ex alcalde de Armenia “se olvidaron de la localidad, tal parecía que el terremoto no sólo había devastado las edificaciones sino que había destruido el tejido social en Armenia y en todo el Eje Cafetero”. (Álvaro Patiño, entrevista, 2.009).

Este olvido de la localidad por parte de los funcionarios y las instituciones de orden nacional, sumado al desconocimiento del tejido social³⁸ del Eje Cafetero, contribuyó

³⁷ Según Carlos Arroyave “no sentíamos hambre, pero por si las moscas había que apersearse”.

³⁸ Se desconoció por ejemplo la autoridad de los líderes barriales, quienes a través de las Juntas de Acción Comunal JAC podía colaborar en la entrega de víveres o la existencia de promotoras de salud barrial que hubieran sido útiles las primeras horas de sucedido el evento vacunando a niños y ancianos, como bien lo hicieron al tercer día de la tragedia.

igualmente a los actos de vandalismo registrados en esta zona del país a razón de la flemática entrega de víveres.

A este elemento es necesario agregar uno ya anotado y es la llegada de foráneos en busca de “oportunidades”. Siguiendo los registros policiales para la fecha es posible aseverar que si bien en los saqueos existió una importante participación de armenitas, ésta es sobrepasada por personas circunscritas a otras localidades como Medellín, Cali, Pereira, Bogotá, Manizales, Ibagué entre otras. Siguiendo la procedencia de estas personas igualmente es posible afirmar que no pertenecían a sectores desfavorecidos de la población, encontrando dos casos en los cuales los detenidos provenían de barrios residenciales de la ciudad de Bogotá, quienes fueron detenidos “en flagrancia” durante el asalto a almacenes El Ley portando “un revolver (...)” y “violando el toque de queda” establecido por disposición presidencial. Ello coincide con lo expresado por Chaux quien sostiene que:

Los saqueadores, lejos de pertenecer al “lumpen” en sentido estricto, llegaban en costosos carros y con armamentos sofisticados, amedrentaban a los ocupantes de las casas averiadas y procedían a desocuparlas y a llevarse el botín en camiones. Salvo algunos casos muy excepcionales, los saqueos de que fue víctima la ciudad de Armenia no pueden generalizarse como “hurtos famélicos”: la televisión misma registraba personas saliendo de los almacenes con maniqués, cajas registradoras, licores y todo tipo de objetos que permiten suponer que, tras esos eventos, existe más un proceso acelerado de descomposición social (Chaux, 2.000: 13).

Precisamente el aumento considerable de estos actos de pillaje llevó al presidente de la república a decretar:

Se ha dispuesto un control estricto del porte de armas, quien sin justificación porte instrumentos para atentar contra los bienes y la propiedad podrán ser arrestados hasta por 18 meses; se ha restringido el tránsito vehicular hacia la zona para evitar el ingreso de curiosos y vándalos. Para descongestionar las calles y facilitar el libre movimiento de los organismos de socorro se restringió el tránsito de vehículos particulares en la ciudad de Armenia (...)

Para restablecer el suministro de alimentos y bienes de consumo en tiendas y supermercados el gobierno nacional ha contratado una póliza de seguros con La Previsora, para proteger a los tenderos y comerciantes de cualquier acto malintencionado de terceros y por sustracción con violencia. Los transportadores públicos también tendrán una póliza que los ampara de los eventuales daños que sufran sus vehículos.

Las autoridades locales en coordinación con el gobierno nacional han decretado toque de queda indefinido a partir de las 6 de la tarde. Se decreto la ley seca permanentemente y se ha restringido la movilización de la entrada y salida de bienes de hogar.

A pesar de ello la ciudadanía opto por armarse, según Marta Sinisterra:

Muchas familias abandonaron la ciudad y sus pertenencias huyendo a los saqueos otros comenzamos a armarnos, teníamos que defendernos. La policía nos apoyo, los hombres con revólveres o machetes, las mujeres con cuchillo de cocina o con sartenes defendíamos lo poco que nos quedaba, es que se metían en las casas a robarnos lo que se había salvado del terremoto... hacíamos rondas con los vecinos por el sector, cuatro o cinco en el día y ocho o nueve en la noche. (Marta Sinisterra, entrevista, 2.009)

Este es tal vez el punto más acuciante que nos permite hablar de una crisis de gobernabilidad y gobernanza. Recordando a Camou, este define la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” Camou (2000: 36).

Por lo observado y siguiendo los postulados weberianos, la legitimidad del Estado, “en el monopolio de la coacción física legítima” o en el “uso legitimo de la fuerza” fue socavado ante su incapacidad de controlar las condiciones de seguridad de la zona y cumplir su obligación constitucional de garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Precisamente esta incapacidad llevó a que los ciudadanos se armaran en procura de defenderse y defender sus bienes, lo cual evidencia un déficit de gobernabilidad en el que subsisten un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales en este caso seguridad y la incapacidad de respuesta gubernamental al mismo.

Los actores sociales en la gestión de riesgos

Como lo habíamos relatado, el terremoto del 25 de enero de 1.999 fue de tal intensidad, que fue sentido por los habitantes de 28 municipios situados en cinco departamentos del Occidente del país, presentan una importante tasa demográfica: Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca. En especial, fueron los 12 municipios de Quindío los que sufrieron con mayor rigor los efectos directos e indirectos del terremoto impactando los

niveles de bienestar de sus conciudadanos, siendo los reglones más sensibles las pérdidas de vidas humanas y la destrucción de viviendas, siguiendo el informe de la CEPAL:

El mayor problema se derivó de la enorme destrucción de viviendas, que supuso que cerca de 159.000 personas —el 10% de la población total de la zona de desastre— perdieran totalmente su casa, por destrucción de la misma o por quedar inhabitable. De éstas, que son los damnificados primarios, 142.000 corresponden a Quindío, siendo los municipios de La Tebaida, Armenia, Calarcá y Pijao los más afectados, con más de la cuarta parte de sus viviendas destruidas, y hasta el 40% en el primero de ellos, que se caracteriza por ser el municipio más pobre de ese departamento. (CEPAL, 1999: 12).

En ese sentido tal vez la acción más importante que antecedió al proceso de recuperación fue la organización de los sobrevivientes en pro del rescate de las personas atrapadas aun antes de conocer que el edificio de Bomberos había colapsado, atrapando a todo su personal y que una situación similar había ocurrido con el cuartel de la policía, en resumidas cuentas que se encontraban solos y debían hacerle frente a la tragedia.

Esta relativa “soledad” llevó a que la comunidad desde las primeras horas comenzara la construcción de albergues, condición que se aceleró posterior a la segunda replica de gran intensidad ocurrida a las 17: 40 hora local, tiempo en el cual ya había sido activado el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Tal como lo relata Andrés Santamaría funcionario de dicha entidad “era impresionante ver la organización de la gente sacando heridos y muertos entre los escombros, construyendo albergues y alimentando a niños y ancianos”. (Andrés Santamaría, entrevista, 2009).

En este sentido es importante subrayar el rol asumido por las promotoras de salud³⁹ quienes sin haber sido empleadas por ningún organismo, organizaron brigadas de salud y se convirtieron en las primeras personas en atender a los heridos que iban siendo rescatados por la comunidad. Esta reacción oportuna de la comunidad permitió que decenas de personas confinadas no perdieran su vida y demostró a su vez la importancia de trabajar con la comunidad en procura de una rápida estabilización de la emergencia.

A estas acciones es necesario añadir otras que coadyuvaron no sólo en la estabilización de la emergencia sino que abrieron la puerta a un relativo proceso de

³⁹ Un año atrás la Secretaria de Salud de Armenia había iniciado éste programa educativo dirigido a mujeres de sectores populares de esta localidad con el objetivo de brindarles opciones laborales en el sector salud.

recuperación, el primero fue el importante rol asumido por los comerciantes del Eje Cafetero y de su población, quienes con lemas como “los únicos que siguen en el suelo son los precios” intentaron reactivar económicamente a la región.

Un segundo elemento, aportado por la entonces Secretaria de Hacienda de Armenia, Luz Helena Mejía fue el mantenimiento de los recursos tributarios, en palabras de Luz Helena:

Todo parecía indicar que posterior al terremoto el municipio dejaría de percibir los ingresos correspondientes a impuesto predial entre otros tributos, sin embargo esto no fue así, para el mes de febrero los recaudos por este concepto alcanzaban los 400 millones de pesos, en marzo llegaron a 910 millones de pesos y para mayo alcanzó la cifra de 1.025 millones de pesos, razón por la cual Armenia no tuvo que recurrir a los recursos de compensación⁴⁰ ofrecidos por el Ministerio de Hacienda para los municipios afectados (Luz Helena Mejía, entrevista, 2009).

Si bien estas cifras no igualaron los recaudos correspondientes al año inmediatamente anterior (1.998) permite demostrar la existencia de síntomas de recuperación, de apropiación de la ciudad y de confianza por parte de la ciudadanía en su administración municipal.

Estos elementos igualmente serán evidenciados en la reubicación de los vendedores del Parque Sucre. El Eje Cafetero al igual que el resto del país ha vivido un proceso de pérdida paulatina de empleos formales, obligando a los desempleados a buscar nuevas fuentes de recursos, una de ellas es el “rebusque” a través de las ventas ambulantes.

Estos vendedores habían logrado tomarse el Parque Sucre días después del terremoto ante el colapso de la antigua plaza de mercado que había sido su sitio de trabajo. Posterior a ello y ante los daños sufridos en el parque el entonces alcalde Álvaro Patiño junto con su secretario de gobierno y convivencia ciudadana, Henry Gonzales, habían llegado a la conclusión que era necesario desalojar el parque en procura de evitar una nueva tragedia. Ante esta información los vendedores ambulantes iniciaron una serie de protestas, razón por la cual el gobierno municipal optó por el dialogo.

⁴⁰ El Gobierno giraría a los municipios afectados por el terremoto por concepto de recursos de compensación, con cargo al presupuesto nacional, una suma mensual que les permitiera alcanzar, junto con las sumas recaudadas por el mismo municipio, el equivalente al 80% recaudado durante el mismo mes para 1.998, suma incrementada en el índice de precios al consumidor en el mes correspondiente. En el año 2.000 el porcentaje se reduciría al 60%.

En este sentido es necesario recordar a Scharpf (1.997: 36) cuando aduce que “las perspectivas teóricas y la realidad observada de la interacción política, es conducida por las estrategias interactivas de los agentes intencionales que funcionan dentro de los ajustes institucionales que, al mismo tiempo, permiten y obligan estas estrategias”. Ello en razón de la existencia al interior de la Constitución Política y las leyes orgánicas, de mecanismos de diálogo directo con la comunidad, mecanismos que fueron apropiados por los vendedores ambulantes a fin de ser escuchados.

Dichos diálogos en un principio no dieron los resultados esperados en razón de la negativa de los vendedores⁴¹ de abandonar el parque, esta condición finalmente llevó al gobierno municipal a abandonar su postura de desalojo optando por la reubicación de estos vendedores a las instalaciones de MERCAR, una central de abastos que para la fecha se encontraba sub-utilizada, la cual fue adecuada por la Alcaldía a fin de emplazar en ella a los vendedores ambulantes. Esta actuación nuevamente nos lleva a Scharpf quien sostiene que las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997: 39-42).

En este sentido, es posible reconocer que los resultados de la política pública no se limitan al cumplimiento de reglas institucionalizadas o normas culturales, sino que son una acción que el actor desarrolla con una intencionalidad, la de obtener resultados preconcebidos. Pero, a su vez, requiere reconocer que tales metas perseguidas no son externas y asumidas como tales, siguiendo a Scharpf (1.997: 36-37) “sabemos que los agentes responden heterogéneamente a las amenazas exteriores, a los premios, y a las oportunidades porque pueden diferenciar en sus opiniones y preferencias intrínsecas pero también porque sus opiniones y preferencias son en grado sumo formadas por el ajuste institucional específico dentro del cual obran recíprocamente”.

Los diálogos continuaron en cabeza del entonces secretario de gobierno municipal y convivencia ciudadana, Henry Gonzales quien estableció el mes de mayo como fecha límite para la reubicación. Frente a ello y ante los disturbios y saqueos vividos los meses previos, los habitantes de Armenia apostaban por un levantamiento general de los vendedores

⁴¹ En su mayoría provenientes de otras localidades, quienes habían tomado la vocería del grupo desplazando a los vendedores raizales.

ambulantes y tal parece que lo mismo se pensaba en Bogotá ya que desde presidencia se ordeno el traslado de grupos antimotines desde la capital a fin de controlar el posible levantamiento. Dicho levantamiento jamás sucedió, por el contrario el traslado de los vendedores ambulantes se llevó en la más completa calma sin la intervención de la fuerza pública.

Estas acciones de concertación entre la administración municipal y los ciudadanos finalmente significó el inicio de la reconstrucción de los códigos de convivencia social que habían sido impactados, no por el sismo sino por los actos de pillaje registrados días posteriores al fenómeno sísmico y que nos llevaron a plantearlos como déficit de gobernabilidad y gobernanza.

Cambio institucional y gestión del riesgo

A diferencia del evento de Páez, donde la presencia de la presidencia de la república se observó entrado el tercer día de la tragedia, en el Eje Cafetero la presencia del entonces presidente Andrés Pastrana, fue casi inmediata solidarizándose con las víctimas y promoviendo la asistencia internacional. Este involucramiento de facto en las actividades de atención generó un cierto grado de confusión entre las autoridades locales al invertirse su relación con las autoridades centrales ya que recibieron órdenes directas del ejecutivo.

Ello sumado a el nombramiento de un encargado oficial de la problemática por parte del Presidente de la República, El Dr. Luis Carlos Villegas quien asumió el cargo de Presidente del Consejo Directivo del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, sentaron las líneas generales para un proceso que asumió características de manejo diferentes a las adoptadas en otros casos similares ocurridos con anterioridad en el país y que se asemeja, en este aspecto, al vivido en el evento de Páez.

Adicionalmente, al día siguiente del sismo, el 26 de enero, se declaró situación de desastre en los departamentos de Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, paralelo a ello el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo pública su solicitud de apoyo a la comunidad internacional, quien respondió oportunamente. Posterior a ello, cuatro días después del sismo, el 29 de enero, se dictaron los decretos 195 y 223, declarando Estado de emergencia

económica, social y ecológica de los municipios afectados⁴². Estos decretos fueron la base de la acción gubernamental y se complementó con una serie de medidas contenidas en otros, entre los que destaca el Decreto 197, del 30 de enero, para la creación de un Fondo de Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, y el Decreto 258, del 11 de febrero, que dictó las disposiciones para hacer frente a la situación de calamidad.

Estos decretos si bien no menoscabaron el accionar del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, si coadyuvaron en el desarrollo de un cambio institucional tácito con la creación del FOREC, Fondo de Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero⁴³, cuyo esquema institucional rompió con los paradigmas existentes en cuanto a la creación de organismos encargados de los procesos de reconstrucción post-evento, dicha fragmentación se centró en tres aspectos: El primero, está ligado a su organización interna, el FOREC a diferencia de instituciones como la Corporación Nasa Kiwe, contó con un funcionario público, su Director Ejecutivo y las demás contrataciones de personal técnico y de consultoría se rigieron por contratos civiles⁴⁴, a esto se sumó una organización

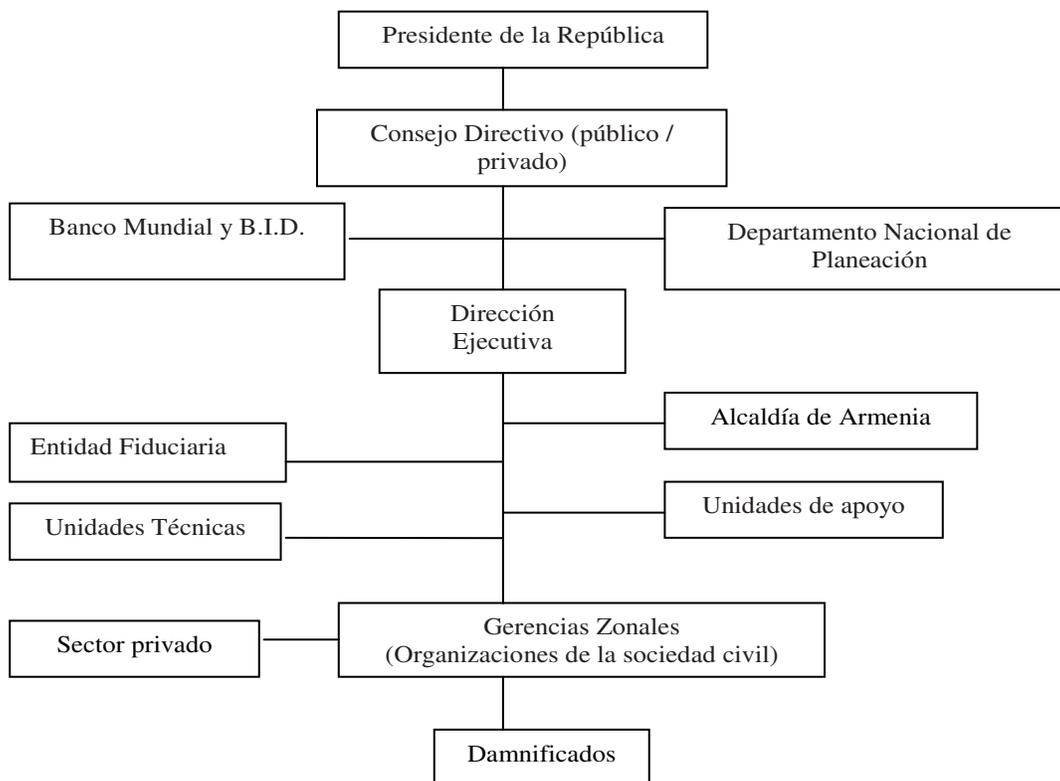
⁴² A decir de Cuervo (2.001: 139) la declaratoria de emergencia le permitió al Gobierno adoptar medidas relacionadas con una situación excepcional, en lo que se refiere a adicionar el Presupuesto General de la Nación, es decir, reasignación de Gasto Público; crear estímulos, beneficios y exenciones tributarias para facilitar la reactivación económica, por medio de incentivos microeconómicos; conceder beneficios y créditos a los damnificados; autorizar endeudamiento interno y externo y recibir donaciones nacionales e internacionales, vale decir, ampliar el marco de acción en materia de medidas macroeconómicas para enfrentar el desastre; facilitar la transferencia de bienes y recursos de las entidades públicas a las entidades con responsabilidades en la atención de la situación de calamidad y eximir del impuesto del IVA a las donaciones, principalmente.

⁴³ El modelo FOREC, ha sido reconocido a nivel mundial obteniendo el día 11 de octubre de 2000 en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra Suiza, el premio SASAKAWA; algunas de las razones por la que le otorgaron esta distinción se debe a que el FOREC es un modelo de fácil implementación y sus resultados le han convertido en un modelo ejemplar e innovador en el área de gerencia y administración de los recursos, que ha incluido al proceso de reconstrucción conceptos como desarrollo sostenible y el interés común. A ello se suma que a diferencia de la Nasa Kiwe, una vez cumplió el papel para el cual había sido creado el FOREC es liquidado mediante decreto 111 de 2002. La Nasa Kiwe por el contrario pervive como un “establecimiento publico” adscrito al Ministerio del Interior y Justicia según decreto 4530 de 2008.

⁴⁴ El FOREC se define desde los decretos de su creación como una entidad de naturaleza especial del orden nacional con sede en la ciudad de Armenia, con personería jurídica propia, autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, presidido por un Consejo Directivo cuyos miembros, nueve en total, eran designados directamente por el Presidente de la República, quienes actuaban a título personal y en representación del Presidente, sin que esa condición los convierta en servidores públicos, y un Director Ejecutivo nombrado por el Consejo Directivo, quien será su representante legal.

funcional (Figura 3) que permitió la intervención tanto de los ciudadanos como de ONG, representantes del sector privado entre otros⁴⁵.

Figura No 3. Organización funcional del FOREC



Fuente: Cuervo (2001: 138)

El segundo aspecto está ligado a su esquema institucional de carácter mixto, los esquemas institucionales generados anteriormente al FOREC, llevaron una carga de desaciertos, debido a la crisis del modelo de intervención estatal en la que el gobierno era el único y el principal actor tanto a nivel nacional, regional como municipal. El problema radicaba en que lo público estaba definido por lo estatal y el principal actor de intervención era el gobierno. Claro está que inicialmente el modelo FOREC fue constituido desde lo público

⁴⁵ Siguiendo a Cuervo (2.001: 138) Este esquema suponía que a partir de las directrices de política del Consejo Directivo, las orientaciones técnicas de la Dirección Ejecutiva y su cuerpo de asesores se complementarían con las acciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil -OSC-. La conformación de Gerencias Zonales que integrarían este último tipo de organizaciones permitiría tener constante coordinación y consulta con las autoridades locales y las comunidades afectadas, operando como un circuito complejo de interacciones no siempre fácil de visualizar. Más que un organismo o una entidad, se trató de un dispositivo institucional complejo que trató de conciliar e integrar la acción del Estado central, de los gobiernos locales, de las OSC, de los damnificados y del mercado, bajo el constante monitoreo del Banco Mundial y del BID.

basándose en una lógica de acción burocrática de dicho sector, que estaba diseñado para encausar las políticas públicas, pero este esquema se fue agotando, quizá debido a su poca efectividad, surgiendo así un modelo de carácter mixto en el cual tanto la empresa privada como pública, las ONG y la sociedad civil tenían cabida en procura de agilizar los procesos de reconstrucción del Eje Cafetero. En este sentido Cuervo señala:

El modelo de intervención del FOREC para adelantar la reconstrucción del Eje Cafetero es más que un organismo creado por el Gobierno nacional y adscrito a la Presidencia de la República. Es un complejo dispositivo de coordinación interinstitucional y de movilización social y comunitaria promovido por el Estado y soportado en organizaciones que pueden ubicarse en la frontera del Tercer Sector y del mercado, en constante negociación con los gobiernos subregionales y municipales, bajo la tutela técnica y operativa del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Este modelo de intervención, de gestión de una reconstrucción estuvo financiado por el Estado, el Banco Mundial, el BID y algunos gobiernos donantes, así como, en una escala ínfima -no más del 1%- , por donaciones de miles de colombianos. Esto indica que contra la opinión mayoritaria, no es la solidaridad la variable fundamental para reconstruir una zona de catástrofe, sino las políticas públicas eficaces e instituciones con capacidad de coordinación de todas las fuerzas políticas, económicas y sociales que concurren a contribuir con la recuperación de la zona, lo que genera confianza para movilizar recursos (Cuervo 2001: 136).

Este carácter mixto nos lleva al tercer aspecto y es la inclusión del concepto de corresponsabilidad. El FOREC, más allá de sus logros en términos de una reconstrucción integral y sostenible en Armenia y el Eje Cafetero, prefiguró una forma de hacer política pública y de construir bienes públicos en un escenario de corresponsabilidad entre el Estado, en un rol de planificador, regulador y co-financiador; la sociedad civil organizada, en un rol de ejecutor⁴⁶ y ejerciendo control social; el mercado, proveyendo bienes privados en un entorno competitivo y a la vez solidario; y unas comunidades afectadas, organizándose y movilizándose para hacerse oír y defender sus derechos, disminuyendo la intermediación del sistema político.

⁴⁶ Básicamente a partir de los PAZ Planes de Acción Zonal, herramienta fundamental del proceso de reconstrucción liderados por Organizaciones de la Sociedad Civil en calidad de Gerencia Zonal.

Frente a ello cabe preguntarse si el FOREC se constituyó y se constituye en una nueva forma de administración de lo público, en una reconstitución de lo público y en un mejoramiento de la democracia y del desempeño institucional ó en un enriquecimiento de lo público que pasa por el fortalecimiento de éste como sector así como de la sociedad civil y el mercado en procura, para este caso, de agilizar el proceso de reconstrucción del Eje Cafetero.

Una primera aproximación nos llevaría a decir, que se constituye en una nueva forma de administración de lo público, que pasa por el fortalecimiento del Estado a través de la concertación de expectativas con sectores como la sociedad civil y el mercado. No obstante dicho cuestionamiento merece ser observado con mayor detenimiento a partir de diferentes herramientas, que se alejan del presente estudio.

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA SOBRE GESTIÓN DE RIESGOS: UNA APROXIMACIÓN A SU ANÁLISIS

El estudio de la política pública en gestión de riesgos ha permitido identificar tres importantes cambios de política, que serán el marco central de nuestro análisis de políticas públicas, estos cambios de política se ubican en el periodo comprendido entre 1949 a 2009. Dichos cambios fueron analizados a la luz de una serie de instrumentos de intervención estatal de carácter prescriptivo, incentivo, de coordinación, de organización, de procedimiento y de delegación a socios.

A ello se añaden dos cambios institucionales, que ya fueron presentados, los cuales están directamente relacionados al periodo escogido (1982 – 2008) y los eventos estudiados. Ello no significa que sean los únicos cambios institucionales ocurridos en Colombia en esta área, sin duda son mucho más de los estudiados, no obstante se alejan del marco temporal escogido en la investigación.

Frente a los cambios de política estos están relacionados a las diversas formas como los diferentes gobiernos en Colombia entendieron la gestión del riesgo, lo cual nos remite a DiMaggio y Powell (1991) para quienes las preferencias de los individuos no son autónomas, exógenas o individuales, sino resultado de la interacción social o producto de las instituciones, el hábito, las costumbres. En esa misma línea March y Olsen (1997: 117) plantean que “la acción institucional es el resultado de procesos rutinarios y relativamente estables, que vinculan a las instituciones con sus entornos”. Esta profunda relación entre la institucionalidad y los aspectos socioculturales la encontramos en el desarrollo histórico de esta institucionalidad, la cual como se había dicho anteriormente presenta tres cambios de política.

Al primero se le ha denominado política tradicional - asistencialista, al segundo políticas transicionales y al tercero políticas integrales de carácter limitado.

Política tradicional asistencialista

Este tipo de política comprende el periodo que va entre 1949 a 1982, este intervalo se identifica por su carácter bicéfalo al ser regentada tanto por el gobierno como por la Cruz Roja, situación que la constituía en una organización de carácter mixto, condición que irá

cambiando durante este período hasta convertirse en una entidad eminentemente estatal. Esta concentración de funciones está relacionada con el proceso de centralización política y administrativa que vivió el país y que concluyó con las reformas constitucionales de 1968, la cual, no sólo restó competencias a los municipios sino que limitó las funciones de los poderes legislativo y judicial concentrando la mayor carga de poder en el ejecutivo.

A estas reformas constitucionales se sumó la creación de la Dirección Nacional de Planeación, institución que coadyuvó tanto en la concentración de funciones en manos del Estado como en la organización de la Defensa Civil, ente adjunto, inicialmente al Ministerio de Gobierno y posteriormente al Ministerio de Defensa.

Esa concentración de funciones en manos del Estado, finalmente se verá reflejada en la constitución del Comité Nacional de Emergencias, ente que logró convocar nuevos actores encargados de la atención a las emergencias de carácter público y privado, que se regían por la normatividad establecida para este comité, en otras palabras por una normatividad eminentemente estatal.

Esta centralización igualmente incidirá, de manera negativa, en dos aspectos, el primero se relaciona al carácter central de los entes encargados de la atención de emergencias, el cual impidió la constitución de sedes en los diversos departamentos del país, razón por la que los grupos de atención debían desplazarse desde Bogotá hacia el resto del país generando sobre costos económicos y dilación en la atención.

El segundo aspecto está relacionado con la falta de recursos económicos. No existía una partida anual constante para la atención, en ese sentido cada vez que ocurría una emergencia el gobierno central debía sustraer recursos de otras carteras a fin de paliar la crisis, condición que se puede evidenciar en la atención al maremoto de 1979 que afectó la Costa Pacífica colombiana.

A estas características se suma la utilización de instrumentos de coordinación que coadyuvaron en una planeación centralizada, que apuntaba a la conjunción de diferentes actores frente al tema, ejemplo de ello es el Código Sanitario, ley 9 de enero 24 de 1979 y la Directiva Presidencial No. 1 de julio 16 de 1979 que la reforma. El primero crea el Comité Nacional de Emergencias y promueve la creación y activación de Comités Departamentales y Locales de Emergencia que debían ser impulsados por los respectivos gobernadores y alcaldes. La segunda decide que ese rol debe ser asumido por la Defensa

Civil, legando a ésta la activación y organización de los entes locales centralizando la coordinación de los mismos.

Durante esta etapa la reglamentación será escasa restringiéndose a la otorgación o cese de funciones de entidades como la Defensa Civil, Cruz Roja Colombiana, el sector salud y a la creación de protocolos de emergencia.

Políticas transicionales

Estas políticas se enmarcarán en el periodo 1982-1987, el cual se caracterizó por dos aspectos, el primero está relacionado con el inicio de un proceso de descentralización político-administrativa y el segundo con la ocurrencia de diversos fenómenos naturales, dos de los cuales serán considerados desastres en razón de los impactos socio-económicos vividos en el país, el primero es el sismo de Popayán sucedido el 31 de marzo de 1983 y el segundo la erupción del volcán Nevado del Ruiz ocurrida el 13 de noviembre de 1985 (Imagen 3), desastres que pusieron a prueba al Comité Nacional de Emergencias dada la magnitud de los daños ocasionados, contextos que impulsaron un nuevo cambio de política en el país en torno al riesgo.

Imagen No 3. La destrucción de Armero ocasionada por la erupción del volcán Nevado del Ruiz 1985



Fuente: Periódico El País 16 de noviembre de 1985

En el caso del proceso de descentralización, éste surge en el marco de los fuertes cuestionamientos generados por parte de la ciudadanía y los entes locales y regionales a la

ola centralizadora, que había despojado no sólo de competencias sino de recursos¹ a los entes locales, condición que limitó su capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas y generó el aumento de la movilización social en este periodo, a decir de Velásquez:

Entre 1971 a 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, la mayoría de ellos por problemas de servicios públicos, vías, educación y medio ambiente. La mayor parte de los paros se ubicaron en poblaciones de tamaño medio (entre 10.000 y 50.000 habitantes según el censo de 1973), generalmente situadas en la periferia del país. Estas movilizaciones fueron creciendo en número e intensidad y se convirtieron en un factor de desestabilización institucional. Fue esto lo que llevó a algunos sectores de los partidos tradicionales a proponer una reforma de los gobiernos locales que, además de modernizar las administraciones municipales, democratizara el poder municipal y sirviera de válvula de escape a la presión ciudadana. Esta consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por dirigentes cívicos, por sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado dialogar con el gobierno sobre los problemas de paz y el desarrollo del país. La descentralización se convirtió, entonces, en un instrumento de apertura política (Velásquez, 2003: 132).

Esta apertura política fue iniciada por el entonces presidente, Belisario Betancur (1982 - 1986) y el senado de la república a través de la ley 03 de 1986 reglamentada por el decreto 1222 de 1986, la ley 11 de 1986 reglamentada por el decreto 1333 de 1986 y el acto legislativo No 1 de 1986 reformativo de la Constitución. El primero, norma el régimen departamental, el segundo el municipal y el tercero ordena la elección popular de alcaldes, posteriormente se expiden los decretos 77 y 81 de 1987, conocidos como estatutos de descentralización, que fortalece las anteriores normas y entrega a los municipios competencias en los temas de salud y educación.

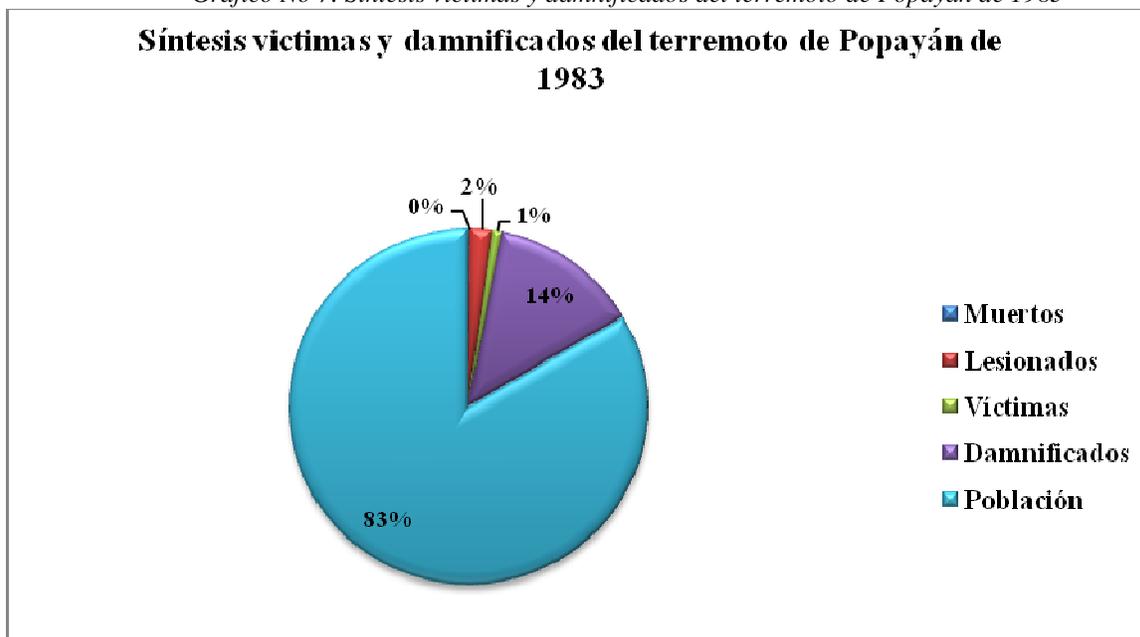
Este proceso de descentralización político-administrativa, alteró positivamente la organización y el enfoque del Comité Nacional de Emergencias, institucionalidad encargada de la atención de los desastres en el país para aquel entonces y activó el cambio de política en este aspecto. Dicho cambio de política fue acelerado por la ocurrencia de dos eventos, el sismo de Popayán y la erupción del volcán Nevado del Ruiz.

El primero, el sismo de Popayán generó un número significativo de muertos y heridos (Gráfico 7, anexo 7), destruyó 2.470 viviendas construidas en ladrillo,

¹ Según Velásquez “hacia 1950, la nación concentraba el 58,4% del ingreso público; en 1981, el 79,6%. Los municipios participaban en la distribución del ingreso en un 17,8% en 1950; tres décadas después, su participación era sólo de 9,1%”

pertenecientes a familias de bajos ingresos, un complejo de edificios² (el Pubenza) que albergaba a 150 familias aproximadamente³, a ello se sumaron otras 6.885 viviendas que tuvieron daños mayores al 50%.

Gráfico No 7. Síntesis víctimas y damnificados del terremoto de Popayán de 1983



Fuente: Ney Guzmán (1984: 14)
Elaboración: M^a Alexandra Vallejo.

En el centro histórico los daños fueron superiores, más del 90% de las edificaciones construidas de adobe y tapia colapsaron, entre ellas la Torre del Reloj⁴, la cúpula de la Catedral Mayor, así como la sede de Santo Domingo de la Universidad del Cauca (Foto 4) y algunas obras de infraestructura que quedaron semi-destruidas entre ellas la pista de aterrizaje y la torre de control del aeropuerto de Machángara. Estableciendo para la fecha pérdidas calculadas en U\$ 400 millones.

² La estructura de estos bloques cedió a consecuencia de la magnitud del sismo y la falta de construcción sismoresistente.

³ La tasa de mortalidad por cada 1.000 habitantes en este sector fue tres veces mayor (29,2) en relación al Cadillal que fue de 10.3

⁴ Terminada en 1682.

Foto No 4. Sede Santo Domingo U del Cauca, posterior al sismo de 1983



Fuente: Archivo El Tiempo

En el caso del Ruíz, la erupción del 13 de noviembre de 1985, aunque de escasa duración y poca energía, produjo la caída de fragmentos de pómez incandescente y flujos piroclásticos sobre el casquete glaciar, la brusca fusión de unos 500 millones de m³ de agua provocó lahares que transportaron por los cauces de los ríos Lagunilla, Chinchina, Gualí y Azufrado entre 30 y 40 millones de m³ de lodo a velocidades en ocasiones superiores a los 4Km/h, recorriendo distancias de hasta 80 km.

En su recorrido azotó a la localidad de Armero, sepultando en unos instantes a más de 21.000 personas⁵ y produciendo daños cifrados en más de US 211 millones (Tabla 4).

⁵ Las cifras oficiales hablan de más de 25.000 personas entre muertas y desaparecidas en el evento.

Tabla No 4. Estimación de algunos daños causados por el desastre

No	Sector / Subsector	Costo pesos en millones	Costo dólares en millones	Porcentaje
1	Sector social			
	Educación	1.300	7,9	4,0
	Salud	1.000	6,1	3,0
	Vivienda	11.400	69,1	32,0
	Empleo e ingresos	1.300	7,9	4,0
	Otros sectores	300	1,8	1,0
	Sub total 1	15.300	92,8	44,0
2	Infraestructura de servicios			
	Acueducto/alcantarillado	3.000	18,2	9,0
	Transporte	2.900	17,6	8,0
	Telecomunicaciones	200	1,2	1,0
	Electricidad	1.200	7,3	3,0
	Infraestructura urbana	4.000	24,2	11,0
	Sub total 2	11.300	68,5	32,0
3	Sectores productivos			
	Industria y comercio	890	5,4	3,0
	Hidrocarburos	1.450	8,8	4,0
	Agricultura y ganadería	6.000	36,4	17,0
	Sub total 3	8.340	50,6	24,0
	TOTAL	34.940	211,8	100,0

Fuente: Pardo (1986: 48)

Estos eventos, generaron hondas repercusiones en la sociedad colombiana. En el caso de Popayán estas se ciñeron a dos razones, la primera porque la ciudad de Popayán era considerada (y aun lo es) patrimonio histórico del país y la segunda porque era la primera vez que una ciudad de cien mil habitantes era destruida por un sismo. Frente a ello la sociedad colombiana se preguntaba, ¿Qué pasaría si un evento de aquella magnitud sucediera en Bogotá, Cali o Medellín, ciudades que para aquel entonces bordeaban los dos millones de habitantes?

En el caso de la erupción del Ruíz, los cuestionamientos parten del sector académico, la iglesia y la clase dirigente del país, esta última se evidencia en la constancia histórica dejada por el representante, por el norte del Tolima, Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez ante la Cámara de Representantes. Constancia que debió dejarse ante la carencia de un debate en el Congreso que fue solicitado insistentemente por el representante a fin de esclarecer la responsabilidad del gobierno en el desastre.

Dicha constancia recoge las palabras del entonces presidente de la República Belisario Betancur “Considero que es conveniente el debate. Debe hacerse... Que lo preparen, que lo hagan, que el presidente y su gobierno están listos, tienen claridad sobre su puesto en la tragedia...”. A ello Jaramillo aduce:

Quiero dejar constancia insistió, que los piquetes de vigías sugeridos por Tazieff antes de la catástrofe, habrían sido voluntariamente puestos por el Comité Operativo Local de Emergencias del municipio del Líbano como constan en sus actas numero 1 y 2 del 13 y 30 de septiembre de 1985, pero que por falta de suministro de los implementos necesarios solicitados al Comité Departamental de Emergencias (radios, un par de lentes de infrarrojos, dos mascarar anti-gas, dos motocicletas) nunca pudieron operar y solo hace unos pocos días hacia acá operan los vigías con notorias deficiencias.

[...] Dos antecedentes históricos permitieron a INGEOMINAS elaborar dos mapas de riesgo, uno presentado a la opinión pública el 7 de octubre de 1985 y el otro elaborado en noviembre, muy pocos días antes de la tragedia, los cuales mostraban a un Armero totalmente arrasado por el flujo de lodo. Y si tenemos en cuenta que el manual de INGEOMINAS sobre emergencias volcánicas en Bogotá en 1984, habla específicamente que “contra las manifestaciones más violentas de la actividad volcánica la única protección posible es la evacuación con tiempo suficiente, ya que los flujos de lodo son muy probables”, caso que se ratifica en el mapa preliminar de riesgos potenciales del nevado del Ruiz publicado también por INGEOMINAS el 7 de octubre de 1985, que en su página 14 señala que “la posibilidad de ocurrencia de lahares o flujos de lodo, es alta durante la fase explosiva de cualquier tipo; por tanto su probabilidad es del 100%”.

Si consideramos todo lo anterior salta a la vista que se hacía necesaria una vigilancia de las vertientes y creación de planes de evacuación en poblaciones como Armero, dos previsiones que nunca tuvieron en cuenta a pesar que en mi intervención ante la plenaria de la Cámara el 24 de septiembre de 1985, notificó al gobierno de la no existencia de un plan de evacuación en la ciudad de Armero, desoyendo al anuncio de miembros de la Cruz Roja y defensa civil, algunos de cuyos testimonios anexo.

A esta constancia se sumó el debate adelantado por el representante Hernando Arango Monedero⁶ ante la plenaria de la Cámara el 24 de septiembre de 1985, hecho destacado después de la tragedia, donde advirtió los peligros que podían sobrevenir a la erupción del volcán. En ese debate intervino con las siguientes palabras: “En caso de un súbito o progresivo deshielo, una población que sería gravemente afectada era Armero, y en dicha

⁶ Para su ampliación ver anales de la Cámara de Representantes No 144, 24 de septiembre de 1985.

ciudad no se han instruido a los habitantes para enfrentar la situación” a ello añadió “se han cumplido todos los signos premonitorios de una posible erupción, hay un incremento en la actividad micro sísmica, hinchazón del suelo, incremento de la temperatura cerca del cráter y emisiones de vapores y de cenizas, por lo que no queda sino por sucederse la erupción misma”. Posterior a ello el representante aseguro “En los planes operativos, hay que decir que el Estado tiene un comité de emergencias nacionales que dedica sus mejores esfuerzos a recoger las lagrimas de los sobrevivientes de cualquier catástrofe”. A su vez exigió responsabilidad y antes de que intervinieran los ministros, Arango pidió que se tuviera presente su intervención para que “no se dijera mañana que no se advirtió”.

Estos hechos sumados, al despliegue periodístico que buscaba conocer el grado de responsabilidad de las instituciones y la pérdida de un fortín político para el liberalismo como lo era Armero llevaron al gobierno colombiano a plantear nuevas medidas en torno al tema, generando un nuevo cambio de política que se verá reflejado en los años posteriores.

Políticas integrales de carácter limitado

Este tipo de política comprende el periodo que va entre 1988 a 2008, este intervalo se caracteriza por el desarrollo de dos cambios institucionales⁷ y la utilización de cuatro instrumentos de intervención estatal enmarcados en tres procesos: el *boom* académico frente al tema y las transformaciones políticas a nivel internacional, la consolidación del proceso de descentralización y el aprendizaje político, que darán origen al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

El primero, el boom académico y las transformaciones políticas en el tema a nivel internacional, se relacionan con el aumento de la producción investigativa, que buscaba relacionar la ocurrencia de los desastres con otras causalidades como el crecimiento poblacional, el aumento de la pobreza y desigualdad de las poblaciones, los usos del suelo por parte de las comunidades, y otros factores que inducen a una intervención del hombre en el medio natural, entre ellos se destacan los estudios realizados por Westage y O’Keefen, 1976); Cuny, 1983; Wijkman y Timberlake, 1984; Caputo et al, 1985; Wilches, 1989; Romero y Maskrey, 1993; Lavell, 1994.

⁷ Que están relacionados con los eventos estudiados y que han sido presentados en el capítulo anterior.

Estos estudios dieron como resultado un mayor acercamiento a la vulnerabilidad al evidenciar las condiciones sociales preexistentes como un elemento que aumenta o disminuye la vulnerabilidad y conllevó a evidenciar el proceso por el cual se es vulnerable y no sólo el producto, que es el desastre. A su vez permitió observar la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo como parte de la dinámica social y natural, no como un evento extraordinario, como un intruso que sólo generaba efectos negativos en la comunidad.

Este avance significativo en torno al riesgo permeó el desarrollo de la plataforma nacional conocida como Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que fue creado a través de la ley 46 de 1988, dicha influencia se observa en la inclusión de la prevención no sólo en su nombre sino en la normatividad que le acompaña, ejemplo de ello es la ley de reforma urbana (Ley 9 de 1989) que en sus artículos 2,8,10,39,56,70 y 89 reglamenta la reubicación de los asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo, la elaboración obligatoria de planes de desarrollo municipal que deben reglamentar los usos del suelo y la identificación de zonas de riesgo, la instalación de sistemas de alerta temprana, entre otras normas que acentúan el tema de la prevención. A ello se sumó la transformación política en el tema a nivel internacional, que inicia con el anuncio del “Decenio internacional para la reducción de desastres 1990 – 1999” por parte de las Naciones Unidas hecho que fortalece la investigación en el tema y coadyuva en el avance del SNPAD y la conferencia de Kobe en 2005 a la cual asistió el gobierno colombiano mostrando las bondades del Sistema Nacional y presentándolo oficialmente como la Plataforma Nacional de Colombia condición con la cual fue investida un año atrás.

El segundo aspecto está relacionado con la descentralización, que según Restrepo (2002: 1) “[tuvo] y tiene un carácter integral que afecta en profundidad el sistema político, las finanzas estatales y la prestación de los servicios básicos a la población”, este carácter integral impactó considerablemente la organización del Sistema Nacional, que trascendió el centralismo del Comité Nacional de Emergencias, logrando generar una organización interinstitucional, coordinada, de carácter sistémica y descentralizada delegando competencias al nivel regional y local no sólo en el ámbito de la atención sino de la mitigación y la prevención, siguiendo a Ramírez y Cardona:

El proceso de descentralización, especialmente a partir de mediados de los años ochenta, introduce cambios en las relaciones entre el Estado y las entidades

territoriales departamentos y municipios [...] La constitución de 'sistema' es, en buena parte de los casos, la respuesta institucional frente a las nuevas condiciones, es decir, una articulación de la acción de diversos niveles territoriales o institucionales con una cabeza nacional: el Departamento Nacional de Planeación al frente del sistema de planificación; el Ministerio del Medio Ambiente presidiendo el sistema ambiental [...].

Es dentro de este contexto general que se formula, crea y desarrolla el Sistema Nacional de Prevención de Desastres de Colombia, el cual, desde su constitución, y mediado el proceso de descentralización política en ciernes, busca definir y reglamentar, para el caso de los desastres, una serie de relaciones entre Estado y sociedad civil, Estado central y distintos niveles territoriales, diversas instituciones entre sí, organismos gubernamentales y no gubernamentales, con el fin de montar un 'sistema' para la prevención de desastres (Ramírez y Cardona, 1996: 218).

Este proceso de descentralización que profundizó aspectos como la reforma a las finanzas municipales, atribuciones y competencias, igualmente generó importantes cambios en torno a la participación ciudadana, dichos cambios se evidenciaron en la influencia de la población (en algunos casos) sobre el presupuesto, las veedurías ciudadanas y las ligas de usuarios, vigilancia que aumentó posterior a la entrada en vigor de la Constitución de 1991 que le daba a la participación un tratamiento en tres niveles: el de los principios, el de los derechos y el de los mecanismos. Este tratamiento fue retomado por el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a través de establecimiento de responsabilidades en la escala local, lo cual fue el comienzo de un nuevo concepto sobre el nivel de riesgo admisible y la valoración del impacto ambiental.

Dicha valoración parte del ciudadano y se desarrolla de abajo hacia arriba de acuerdo con los deberes y derechos democráticos. Lastimosamente, aun cuando el sistema es participativo y ha logrado involucrar a algunas comunidades en diferentes partes del país, la urgencia de la población de buscar solución a otros problemas como el empleo, la salud y educación ha coadyuvado a que el tema de la prevención y la mitigación no se logre enraizar totalmente en nuestras comunidades. A pesar de ello es indudable la importancia de la inclusión de la participación en el ámbito de la gestión del riesgo.

El tercer aspecto, el aprendizaje político, está relacionado con los impactos suscitados por el sismo que afectó a Popayán y la devastación de Armero, el último evento llevó a diversos sectores a cuestionar el accionar de la clase política, controversias que

presionaron los cambios institucionales y de política en este periodo, el primero se refiere a la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la segunda se inscribe en la utilización de cuatro tipos de intervención estatal. El primero está relacionado con la utilización de instrumentos prescriptivos los que buscaron mediante la obligación modificar el comportamiento de la ciudadanía, ejemplo de ello son la ley 388 de 1997 por la cual se crea el Plan de Ordenamiento Territorial y se penaliza a los municipios que no contemplen la ubicación de las zonas en alto riesgo, la ley 308 de 1996 que penaliza la actividad urbanística ilegal⁸ y el Decreto Reglamentario 1052 de 1998 que formaliza las licencias y sanciones; el segundo es la utilización de incentivos que intenta disuadir el comportamiento ciudadano a través de la recompensa ejemplo de ello es el acuerdo 49 de 1994 del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, que detalla las disposiciones para otorgamiento y administración de subsidios de vivienda para familias reubicadas de zonas de alto riesgo.

El tercero es la utilización de instrumentos de organización y coordinación relacionados con la manera como se organiza la institucionalidad y las políticas a ejecutar así como los niveles de coordinación entre los órganos que la integran y los usuarios, ejemplos de ello es la ley 46 de 1988 que tiene como objetivo organizar el Sistema en los diversos niveles, nacional, departamental y municipal bajos los principios de descentralización, subsidiariedad y complementariedad, la ley 160 de 1994 que reorganiza el Sistema Nacional de Reforma Agraria a fin de incluir los procedimientos para compra de tierras y reubicación de víctimas de desastres naturales, la ley 60 de 1993 que define las normativas orgánicas sobre la distribución de competencias y la destinación de recursos para la prevención y atención de desastres y la Directiva Presidencial 005 de 2001 que norma la actuación de los distintos niveles de gobierno frente a desastre súbito de carácter nacional.

El cuarto es la utilización de los instrumentos de procedimiento el cual enmarca el proceso formal de decisión y administración de la políticas, ejemplo de ello es la ley 46 de 1988 por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el Decreto 919 de 1989 por el cual se organiza el Sistema Nacional para la

⁸ Esta ley fue modificada mediante decreto 564 de 2006.

Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”, la Directiva Presidencial No.33 de 1991 que delega responsabilidades de los organismos y entidades del sector público en el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Esta amplia gama de instrumentos de intervención estatal sumada a una serie de condiciones internas y externas a la institucionalidad, relacionadas con su historia, su marco político, económico, cultural y social, así como la evolución de la temática en el ámbito internacional han coadyuvado en el desarrollo de los cambios institucionales y de política que se han presentado en el país.

CONCLUSIÓN

La gestión del riesgo en Colombia es un instrumento predominantemente estatal, este condicionamiento llevó a cuestionarnos acerca de cómo el Estado colombiano ha asumido el tema de la gestión del riesgo en la agenda pública, visualizando el proceso de evolución de su sistema institucional y su marco regulatorio. Ello permite observar cómo el Estado distribuye sus funciones y su poder convirtiendo a las políticas públicas en un medio para describir el comportamiento social e institucional y, en este caso particular, la manera cómo el Estado colombiano ha asumido la gestión del riesgo en su territorio, ya que como se ha dicho, ésta surge como un instrumento eminentemente estatal y, en consecuencia, limitado o potenciado por la forma como el Estado se ha organizado.

En este sentido es posible concluir que si bien existen importantes progresos en el tema en el país, continua observándose un serie de limitantes para el establecimiento de políticas públicas acordes a las heterogeneidades nacionales, uno de los elementos que se evidencia en los dos casos estudiados es el total desconocimiento, de la otrora Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, acerca de las diversas dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que se tejen al interior del territorio colombiano, las cuales si bien potencializan las situaciones de vulnerabilidad y riesgo en el país al ubicarse en zonas proclives a amenazas, igualmente se constituyen en una fuente inagotable en los procesos de atención y estabilización de la emergencia y en los procesos de recuperación de la zona afectada.

A esta limitante se suma la alta vulnerabilidad estructural pre existente en la mayoría de las edificaciones públicas, un tema soterrado en la agenda pública nacional y que sólo sale a la luz al momento de presentarse un evento natural o antrópico, recordemos que de haber colapsado el hospital de Armenia como colapsaron los cuarteles de bomberos y de policía, o las sedes de la Alcaldía y de la brigada, o si el hospital se hubiera tenido que evacuar como se evacuó el edificio de la Gobernación del Quindío, las consecuencias inmediatas del terremoto hubiesen sido mayores en términos de traumatismo institucional y pérdida de vidas humanas. En ese sentido se hace necesario asumir la reducción de la vulnerabilidad de las instalaciones críticas como una política pública a nivel nacional.

Siguiendo el evento del Eje Cafetero igualmente es importante profundizar las causas que dieron origen a los actos vandálicos del 26 de enero y días subsiguientes.

Especialmente porque ya ha quedado sentado el precedente en Colombia y cuando otro fenómeno de características similares vuelva a afectar a cualquier otra ciudad, seguramente volverán a presentarse actos vandálicos como los ya mencionados.

Otro elemento a considerar y que no se restringe a los eventos estudiados, es la escasa capacidad de proyección en este aspecto, ello está relacionado al hecho de que cuando la ocurrencia de desastre no es inminente o cuando no existe certeza casi absoluta de que va a presentarse, la prevención y la preparación no ocupan posiciones privilegiadas dentro de la agenda pública, ya que como siempre, habrá necesidades más urgentes para atender o que otorguen mayores réditos políticos.

En el contexto colombiano en la mayoría de las ocasiones no resulta políticamente factible ni económicamente viable, tomar decisiones de urgencia en perjuicio de la asignación de recursos para atender necesidades más apremiantes o que se puedan sustentar en una relación más clara de costo-beneficio. En este sentido es apremiante iniciar campañas de divulgación, acerca de la importancia de la gestión del riesgo y su relación con el cuidado y la preservación del medio ambiente, al interior de la clase política nacional.

La decisión política no se puede limitar a reafirmar un compromiso con la gestión del riesgo, sino que debe determinar, en cada momento, qué factores se deben priorizar y eventualmente cuáles se pueden sacrificar de manera temporal, para recuperarlos en una próxima etapa del proceso de toma de decisiones. Frente a ello es necesario recordar que las decisiones que conducen a la sostenibilidad implican evaluaciones de costo-beneficio a largo plazo, lo cual riñe con la manera como se ha estructurado el gobierno, específicamente las campañas electorales, por lo menos en Colombia, las cuales se centran exclusivamente en intereses puntuales y coyunturas, situación que debe ser subsanada en aras de construir sociedades menos vulnerables y más conscientes de la importancia de incluir la gestión del riesgo en su quehacer diario.

En ese sentido una de las vías más factibles para gestionar el riesgo en la agenda pública, es la de incorporar de manera implícita, la mitigación de factores de vulnerabilidad y la preparación para posibles desastres, dentro de todos y cada uno de los planes de desarrollo, y de los proyectos y actividades a través de las cuales éstos se llevan a la práctica, y en lo posible lograr que las actividades de prevención y mitigación contribuyan

de manera tangible a satisfacer necesidades inmediatas y “sentidas” en las comunidades. Condición que finalmente permitirá concertar las expectativas de corto y largo plazo.

En la misma vía es necesario cuestionar el grado de interés de la gestión del riesgo en el ciudadano colombiano, ya que por lo evidenciado en los dos casos, solo al momento de presentarse el evento, los ciudadanos tomaron conciencia de su importancia. En ese sentido es necesario iniciar procesos educativos con los ciudadanos a fin de generar relaciones más armónicas con el medio ambiente, ya que en los dos casos estudiados se evidencian procesos que lesionan el medio ambiente (deforestación, siembra de cultivos ilícitos, emplazamientos en zonas de ladera o suelos inestables, existencia de escorrentía de aguas residuales) que contribuyeron a agravar los eventos en cuestión.

Frente al análisis de dicha política es necesario observar dos cuestiones de interés, la primera está relacionada a los límites que impone la utilización de un marco teórico, en este caso el neo-institucionalismo, que si bien permitió afinar el objeto de estudio generó algunas complicaciones para su instrumentación en los cambios de política, ello a su vez significó una fortaleza en la medida que permitió explorar nuevos autores, que si bien no forman parte de la escuela neo-institucional abordar creativamente el cambio de política, encontrando un punto que permitió el abordaje de este tema.

La segunda cuestión está relacionada con la aproximación de los cambios institucionales a partir de los elementos entregados por el neo-institucionalismo, los cuales consintieron conocer el proceso que llevó a dichos cambios a partir de un amplio marco al permitir observar a las instituciones como construcción social y como reglas de funcionamiento de la sociedad.

El primero descansó en la comprensión de las interacciones sociales, es decir del comportamiento de comunicación global de los sujetos relacionados entre sí, los cuales afectados por la historia y su cultura se influyen entre sí y adaptan su comportamiento frente a los demás. Convirtiéndose en soporte de análisis institucional al explorar como se realizan dichas interacciones, qué factores influyen y cómo evolucionan en el espacio - tiempo. El segundo, las reglas de funcionamiento de la sociedad fueron abordadas como un orden de valores sociales orientativos que sirve para regular y definir el desarrollo de comportamientos comunes, a los que otorga cierto grado de legitimidad y consentimiento.

Marco que permitió no sólo realizar un diagnóstico sobre el Estado a partir del análisis de sus actuaciones concretas alrededor del tema, sino también, ampliar el espectro de análisis al considerar la complejidad y diversidad de factores que intervienen en la implementación de una política pública, entre ellos las interacciones sociales, el marco histórico-cultural entre otros, coadyuvando en la construcción de un marco analítico más complejo sobre las instituciones y sus efectos en la sociedad, así como comprender el cambio institucional.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía general

- Academia de Historia Colombiana (2005). Temblores y Terremotos en *Revista credencial de historia*, Bogotá: Edición 188 Agosto.
- Aglietta, A. (1979). *Theory of capitalist regulation*, London.
- Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía de Santiago de Cali (1996). *Plan para la mitigación de riesgos en Cali*. Cali: Feriva.
- Arrow, Keneth. (1974). *The Limits of Organization*. Norton. Nueva York.
- Asociación colombiana de ingeniería sísmica (1984). *Estudio general del riesgo sísmico en Colombia*. Colombia: AIS.
- Bar Cendón, Antonio (2001). *El libro blanco 'la gobernanza europea' y la reforma de la Unión*. Disponible en http://ec.europa.eu/governance/contrib_cendon_es.pdf, Consultado 03/25/2009.
- Bates, Francis (1982). *Recovery, change and development: a longitudinal study of the Guatemala earthquake*. Georgia: Georgia University, sociologic department.
- Bates, Robert (1994). Social Dilemmas and Rational Individuals. En *Anthropology and Institutional Economics*, Acheson. J. M. y Lanham, M (comp). University Press of America.
- Bates, Robert H. (1976). *Rural Responses to Industrialization: A Study Of Village Zambia*. Connecticut: Yale University Press.
- Beckert, Jens (1996). What is Sociological about Economic Sociology? Uncertainty and the Embeddednes of Economic Action. *Theory and Society Vol. 25*, No. 6, December.
- Bommer, Christian (1985). The politics of disaster Nicaragua En *Disasters*, Vol. 9 No4.
- Boyer, Richard y D. Drache (1996). *State Against Markets*. Nueva York: Routledge.
- Burton, I; Kates R. W (1964). The perception of natural hazards in resources. Natural resources, Journal 3. En: *Natural hazards: explanation and integration*. New York: Tobin, G.; Montz, B the Guilford press.
- Camou, Antonio (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO – IISUMAN México D.F: Ed. Plaza y Valdés.
- Campos, Ana (1992). Mitigación del riesgo sísmico en Cali, Fase I: Vulnerabilidad de viviendas. En *Mitigación de desastres en Colombia*. Cali: OSSO – Universidad del Valle oficina de publicaciones.
- Campos, Ana (1992). Mitigación del riesgo sísmico en Cali, Fase II: Vulnerabilidad de líneas vitales. En *Mitigación de desastres en Colombia*. Cali: mimeo.
- Caputo, M Graciela et al, compiladores (1985). *Desastres naturales y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Editores Latinoamericano.
- Cardona, Omar Darío (2008). El sismo del 6 de junio de 1994: Atención de la emergencia y planteamientos para la reconstrucción, mimeo.
- CEPAL - PNUD (1999). El terremoto de enero de 1999 en Colombia: impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero. *Documento de trabajo LC/L 1201* 27 de abril.
- Chaux Wilches, Gustavo (2000). El terremoto de Armenia: los primeros meses vistos un año después. Documento de trabajo (versión a Enero 25 del 2000).

- CINEP- DHCOLOMBIA (2009). Aumentan las protestas sociales durante el gobierno de Uribe Vélez. Disponible en <http://www.dhcolombia.info/spip.php?article788>, consultado 07/25/09.
- Coch, (1995). *Geo- hazards*. Macmillan: New Jersey.
- Comfort, I (1987). The San Salvador earthquake En *Coping with crisis: The management of disasters, riots and terrorism*, V. Rosenthal; V. Charles y P. Hart (eds) Springfield II, Charles Thomas.
- Cook, F.L y Skogan W. G (1991). Convergent and divergent voice models of the rise and fall of policy issues. En *Agenda setting: Readings on media public opinion and policy making*. New Jersey: D.L Protess y M. McCombs editors, Lawrence Erlbaum Associates.
- Coppedge Michael (2001). Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. En *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou. México: Ed. Plaza y Valdés.
- Coppedge, M (1993). *Institutions and Democratic Governance in Latin America*. University of North America: Chappell Hill.
- Cuervo Restrepo, Jorge Iván (2001). *El modelo de gestión del FOREC: de la crisis del Estado al Estado franquicia Balance. Perspectivas del Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetero*. Disponible en [http://www.uexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/opera/opera_2002/CAP2/4.Cuervo\(133-152\).pdf](http://www.uexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/opera/opera_2002/CAP2/4.Cuervo(133-152).pdf), consultada el 2/07/09.
- Cuny, Fred (1983). *Disasters and development*. New York: Oxford University Press.
- Dahl, Robert (1956). *A preface to democratic theory: ¿How does popular sovereignty function in America?* Chicago: University of Chicago Press.
- Davis, Ian Shelter (1981). *After disasters*. U.S.A: Oxford polytechnic press.
- Della Giusta, Marina (2001). *Redes sociales y la creación de capital social. Trabajo 2*, núm. 4.
- DiMaggio, Paul y Powell. Walter (1991). The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. En *The new institutionalisms in organizational analysis*, Powell y DiMaggio. Chicago - Illinois: University of Chicago Press.
- Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (1994). *Informe sismo del 6 de junio de 1994*. Junio 27, Santa Fe de Bogotá.
- Downs, Anthony (1957). Una teoría económica de la acción política en una democracia, en *Lecturas de teoría política positiva*, Colomer Joseph (Comp). Madrid – España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Dunoyer, M (1989). *Estudio geológico ambiental de la vertiente occidental de Cali entre las quebradas Santa Mónica y el Buen Vivir*. Caldas: CVC- Universidad de Caldas.
- Dynes, R; Quarantelli, E; Kreps, G. (1972). *A perspective disaster planning*, Disaster Research Center. Ohio U.S.A: Ohio State University.
- Easton, David (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Echavarría, Julio (1997). *La democracia bloqueada: Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito – Ecuador: Ed. Letras.
- Figueroa, Rubén Darío; Ortiz Nicolás (2005). *Protocolo para la gestión de políticas públicas*. Colombia: CEDETES, Universidad del Valle.
- Geddes, Barbara (1991). A Game-Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies. *American Political Science Review* No 85 Vol. 2. U.S.A.

- Gomá, R., Subirats J. (1998). *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- González Moena, Sergio (1997). *Pensamiento complejo en torno a Edgar Morín, América Latina y los procesos educativos*. Santa Fe de Bogotá - Colombia: editorial magisterio.
- Granovetter, Mark (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology* 91, No. 3 November,
- Granovetter, Mark y Swedberg, Richard (2001) *The Sociology of Economic Life*, Westview Press, 3^a edition.
- Habermas, Jürgen (1986). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
- Hecló, Hugh (1974). *Social policy in Britain and Sweden*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Hermet, Guy et al (2000). *Gouvernance, Dictionnaire de la Science Politique et des Institutions Politiques*. Paris: V ed. Armand Collin.
- Hirst, P (2000). Democracy and governance En Pierre, J (ed). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. U.S.A: Oxford University Press
- Hofferbert, Richard (1974). *The study of public policy*. Indianapolis: Bobbs Merrill.
- Huntington, Samuel (1965). Political development and political decay. In *World Politics*
- IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi (1989). *Inventario inicial de riesgos naturales*, Subdirección de Geografía, Bogotá: IGAC.
- INGEOMINAS Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (1994). *Efectos del sismo del 6 de junio de 1994*. Santa fe de Bogotá.
- INGEOMINAS Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (1989). *Amenazas por deslizamientos y avalanchas*, Útica para ECOPETROL Bogotá.
- Instituto Geológico Americano (1984). Glossary of geology falls church, American geological institute En *Natural hazards: explanation and integration*. New York: G. Tobin and B. Montz. The Guilford press.
- IRG Instituto de Investigación y Debate sobre la gobernanza (2007). *gobernabilidad y gobernanza, breves referencias para distinguir los conceptos, programa latinoamericano*. Mayo. Documento interno de trabajo.
- Kingdon, John W (1984). *Agendas alternatives and public policies*: Boston - Massachusetts: Little Brown.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: University Press, Cambridge.
- Knoke David, Kuklinski James (1982). *Network analysis*. London: Newbury Park, Sage.
- Kooiman, J (1993). *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: SAGE.
- Kooiman, Jan (2004). “Gobernar en gobernanza”, En *Instituciones y Desarrollo: Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, revista electrónica No 16. Cataluña – España. Disponible en <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=13451&art=13469>, consultada 05/18/2009.
- Lavell, Allan, Franco Eduardo ed. (1996). *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Lima: La Red.

- Lavell, Allan. Compilador (1994). *Viviendo en riesgo: comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*. LA RED/FLACSO/CEPRENAC. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Lindblom, Charles. E y Woodhouse Edward J (1993). *The policy – Making process*. New Jersey: 3^{era} ed. Prentice – Hall. Englewood Cliffs.
- Majone, Giandomenico (1980). Policies as theories, *Omega: the International Journal of Management Science*. Volumen 8.
- Majone, Giandomenico (2000). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de cultura económica.
- March, James y Olsen, Johan (1984). The new institutionalism. Organizational factors in political life, In *American Political Science*.
- March, James y Olsen, Johan (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política*. México: Fondo de cultura económica.
- March, James; Guetzkow Herbet y Simon, Herbet A. (1958). *Organizations*. Nueva York: John Wiley.
- Maskrey, Andrew (1993). *Los desastres no son naturales*. La RED/ITDG. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Maskrey, Andrew (1996). *Terremotos en el trópico húmedo: la gestión de los desastres del Alto Mayo, Perú (1990,1992), Limón Costa Rica (1991) y Atrato Medio, Colombia (1992)*, Andrew Maskrey Ed. Perú: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina LA RED, IT.
- Maskrey, Andrew (1998). *Navegando entre brumas: la aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis de riesgos en América Latina*. ITDG/LA RED. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Mendíaz, María Graciela (2004). *El Estado y las políticas públicas: las visiones desde el Neo-institucionalismo*. Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Mény, Yves y Thoenig, Jean Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Meyer, Hans y Andrés Velásquez (1989). *Plan general para la atención de emergencias en Cali*. Cali: Cartopel Ltda.
- Meyer, John W. y Scott, W. Richard (1992). *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London: SAGE.
- Meyer, John. W y Rowan, Brian (1997). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*. No 83. U.S.A.
- Monsalve, Hugo, Vargas Carlos Alberto (2002). El sismo de Armenia, Colombia del 25 de enero de 1999. Un análisis telesísmico de ondas de cuerpo, observaciones de campo y aspectos sismotectónicos. En *Revista Geofísica*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Costa Rica.
- Muller, Pierre (2002). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, Pierre y Surel, Yves (1998). *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrétien.
- Musset, Andrew (1996). Mudarse o desaparecer. Traslado de ciudades hispanoamericanas y desastres (siglos XVI-XVIII) en *Historia y desastres en América Latina*. Virginia García (coordinadora). La RED/CIESAS. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Nelkin, Dorothy (1979). *Controversy: Politics of technical decisions*. London: SAGE 3^{era} edition.

- Nicolis, Gregoire y Progogine, Ilya (1997). *Las estructuras de lo complejo*. Madrid, España: editorial alianza.
- Nioche, Jean Pierre (2002). Ciencia administrativa, Management público y Análisis de Políticas Públicas en: *Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas*. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- North, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Connor, James (1981). *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona: ed. Península.
- Observatorio Sismológico del Suroccidente Colombiano (1996). *Informe emergencias y desastres en la Costa Pacífica Colombiana*.
- Ojeda Abril (1982). *The role of disaster relief for long term development in LDCs with special reference to Guatemala after the 1976 earthquake*. Instituto de estudios latinoamericanos, monografía No 6. Estocolmo.
- Olson Richard, Sarmiento Juan Pablo (1995) El desastre de Cauca y Huila en Colombia no es otro Armero en *Desastre y Sociedad*. Enero – Junio, No 4 año 3. Red de estudios sociales e prevención y atención de desastres en América Latina.
- Ostrom. Elinor (1990). *Governing the commons*, Cambridge University Press. Cambridge
- Pardo, Carlos Orlando (1986). *Los Últimos días de Armero; vida y pasión y muerte de 30.000*. Santa Fé de Bogotá: ed. Plaza & Janés.
- Pastrana, Andrés (1999). Colombia unida frente a la tragedia. Alocución televisada del presidente Andrés Pastrana Arango tras el terremoto en la zona cafetera. En *el mes en la Casa de Nariño*, Presidencia de la República de Colombia, 26 de enero. Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Peters, B.G (2000). Governance and comparative politics, en Pierre J (ed) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. U.S.A: Oxford University Press.
- Peters, Guy (1999) *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Continuum. London.
- Poulantzas, N (1985). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Ed. Siglo XXI.
- Powell, Walter. y Dimaggio Paul (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prast, I Catalá Joan (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico en revista *Instituciones y desarrollo* No 10, Barcelona España.
- Pressman Jeffrey y Wildavsky Aaron (1973). *Implementation*, Berkeley: University of California Press 2^{da} ed.
- Prince, Samuel H, (1920). Catastrophe and social change: based upon sociological study of de Halifax disaster, En *Studies in history, economics and public law*, Vol. 94 New York: Columbia University Press.
- Putman, Robert (1976). *The comparative study of political elites*. Nueva Jersey: Prentice – Hall. Englewood Cliffs.
- Quarantelli, E.L (1978). Disasters: Theory and research, sage studies in *International sociology No 13*, Beverly Hills, California.
- Ramírez Gómez, Fernando; Cardona arboleda, Omar Darío (1996). El sistema nacional para la prevención y atención de desastres de Colombia En *Estado, sociedad y*

- gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*, Lavell, Allan y Franco Eduardo ed. Lima: La Red.
- Ramírez, J.E (1975). *Historia de los terremotos en Colombia*. IGAC. Bogotá: Editorial Andes.
- Restrepo, Darío I (2002). *El futuro de la descentralización en Colombia*. Disponible en <http://www.fes.cl/documentos/descent/31colombia.pdf>, consultado 1/09/09.
- Rivas Leone, Jorge (2003). El neo-institucionalismo y la revalorización de las instituciones en *Reflexión política* No 9, junio. Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Romero, Gilberto; Maskrey, Andrew (1993). Como entender los desastres naturales en *Los desastres no son naturales* Andrew Maskrey (compilador) la REDMITDG. Colombia: Tercer Mundo editores.
- Rose, R. (1976). On the Priorities of Government, en *European Journal of Political Research*, No 4.
- Rosenau, James y Czempiel, Ernst-Otto (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rosnay, Joel De (1996). *El hombre simbiótico*. Madrid – España: ed. Cátedra.
- Roth, André - Noel (2004). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ed. Aurora.
- Sabatier, Paul (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy- oriented learning therein en *Policy Science*, No 21.
- Sabatier, Paul (1991). Toward better theories of the policy process. En *Political Science and politics* Vol. 24 No 2 EE.UU.
- Sabatier, Paul (1993). Policy change over a decade or more En *Policy change and learning an advocacy coalition approach*. Sabatier y Jenkins – Smith H. C. Boulder Colorado: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: West view Press.
- Schmitter, Philippe. C (1974). Still the century of corporatism? *Review of politics* Vol. 36.
- Scott, John (2000). Rational Choice Theory in From Understanding Contemporary Society: Theories of The Present, edited by G. Browning, A. Halcli, and F. Webster, *Sage Publications*. Disponible en <http://privatewww.essex.ac.uk/~scottj/socscot7.htm>, consultado 18/08/09).
- Scott, W. Richard. (1995). *Institutions and Organizations*. SAGE: Thousand Oaks
- Selznick, Philip. (1967) *Law, Society and Industrial Justice*. Nueva York: Rusell Sage Foundation.
- Shepsle, Kenneth (1989). *Study Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach*, *Journal of Theoretical Politics* No 1 Vol.2, U.S.A.
- Simon, Herbert. A (1957). *Models of man: Social and rational*. Nueva York: John Wiley.
- Skocpol, Theda (2007). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Carlos H. Acuña (comp). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edición, Proyecto de Modernización del Estado.
- Sorokin, Pitrim (1942). *Man and society in calamity*, Dutton New York.

- Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen and Longstreth, Frank (1992) *Structuring politics: Historical individualism in comparative analysis*. Inglaterra: Cambridge University Press.
- Suárez, Ildelfonso (2000). El terremoto un desastre natural muy cercano a Colombia en *Revista Universidad de los Andes*. Año 2 Vol. 4. Bogotá
- Tiedemann, (1987). Introducción En *Pequeños terremotos, pequeños riesgos*. Colombia: Suiza de REASEGUROS
- Tsebelis, George (1990). *Nested Games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.
- UNDRO Oficina de Naciones Unidas para Ayuda por Catástrofes (1991) Mitigating natural disasters phenomena, effects and options. *United Nations, New York*.
- Vallejo, Alexandra, Vélez, Jorge (2001). *Sistema de riesgos, una propuesta metodológica para el estudio de los desastres: Casos comuna 1 y 20 Santiago de Cali*. Tesis de pregrado, Facultad de Humanidades, Universidad del Valle, Cali – Colombia.
- Vargas Velásquez, Alejo (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena editores.
- Varona, Manuel (1999). Muertos por el terremoto serían 1.500 todos a ayudar en *Diario El País* 29 de enero, año 49 No 17.518.
- Velásquez C, Fabio E (2003). La descentralización en Colombia: En busca del bienestar y la convivencia democrática En *Los procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Fernando Carrión ed. Quito – Ecuador: FLACSO – OEA - Parlamento Andino.
- Velásquez, Andrés y Hans Meyer (1992). Un estimativo de pérdidas por desastres en el Valle del Cauca durante el decenio 1980. Agid Report No 13, M Hermelín, editor. Medellín: U EAFIT.
- Weber, Max. (1993). *Economía y Sociedad*. España: Fondo de Cultura Económica de España.
- Weiss, Carol H (1977). *Using social science research in public policy – making*. D C Heath, Farnborough, Hants.
- Wenger, Daniel (1987). Collective behavior and disaster research, en Dynes, De Marchi y Pelanda (eds), *Sociology of disasters*. Milan: Franco Angeli Libri.
- Westage, Karl. N; O’Keefen, Patrick (1976). Some definitions of disaster, *Occasional Paper No4, Disaster research Unit, University of Bradford*. Inglaterra: West Yorkshire.
- White, Gabriel (1973). *Natural hazards: Local, National, Global*. Oxford: Oxford University press.
- Wijkman, Anders; Timberlake, Leonard (1984). *Natural disasters; Acts of god or acts of man*. London: Earthscan.
- Wilches Chaux, Gustavo (1993). La vulnerabilidad global. En *Los desastres no son naturales*. Bogotá – Colombia: LA RED, Tercer Mundo Editores.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.

Documentos jurídicos

Acuerdo 32 de 1994 del INURBE sobre subsidios de vivienda. República de Colombia.

Acuerdo 49 de 1994 del INURBE en el cual se detallan las disposiciones para otorgamiento y administración de los subsidios familiares de vivienda. República de Colombia.

Decreto 0372 de Febrero 26 de 1996, por el que se reforma el Ministerio de Gobierno pasando a ser Ministerio del Interior. República de Colombia.

Decreto 04 de 1993 reglamenta parcialmente la ley 3ª de 1991 y trata del subsidio de vivienda para hogares ubicados en zonas de alto riesgo y para la reconstrucción post desastres. República de Colombia.

Decreto 093 del 13 de enero de 1998, por el que se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD). República de Colombia.

Decreto 1319 de 1994 por el que se reglamenta la expedición de licencias de construcción, urbanización y parcelación. República de Colombia.

Decreto 1424 de 1989: artículos 1 y 3, inventario de asentamientos humanos en zonas de riesgo y de los trámites para la obtención de recursos para la reubicación. República de Colombia.

Decreto 1547 de 1984, por el cual se creó el Fondo Nacional de Calamidades, como la herramienta financiera en prevención, atención y rehabilitación de emergencias y desastres en el territorio nacional. República de Colombia.

Decreto 1680 del 3 de julio de 1991, por el que se reorganiza el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se traslada la ONPAD al Ministerio de Gobierno. República de Colombia.

Decreto 1813 de 1994 que define y reglamenta los riesgos catastróficos en el Sistema de Seguridad Social en Salud. República de Colombia.

Decreto 1909 de 1992 en el cual se desarrollo el procedimiento para la nacionalización de donaciones, mecanismos frecuentemente usados en el equipamiento y financiación de actividades relacionadas con emergencias y desastres. República de Colombia.

Decreto 2035 de Julio 3 de 1991 por el que se reestructura el Ministerio de Gobierno y se cambia el nombre de Oficina Nacional por el de Dirección Nacional, República de Colombia.

Decreto 2190 de 1995: “Por el cual se ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivado y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres”. República de Colombia.

Decreto 2546 del 23 de Diciembre de 1999, por el que se reestructura el Ministerio del Interior y se modifica el nombre a Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres. República de Colombia.

Decreto 321 de 1999: “Por el cual se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivado y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres”. República de Colombia.

Decreto 969 de 1995: “Por el cual se organiza y reglamenta la Red Nacional de Centros de Reserva para la atención de emergencias”. República de Colombia.

Decreto ley 1298 de 1994 por el que se crea el Fondo de Solidaridad y Garantía. República de Colombia.

Decreto ley 1400 de 1984 por el que se crea el código colombiano de construcciones sismo resistentes. República de Colombia.

Decreto Ley 919 de 1989 por el que se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se reglamenta la ley 46/88 y se creó la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. República de Colombia.

Directiva Ministerial 13 de 1992: “Responsabilidades del Sistema Educativo como integrante del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres “. República de Colombia.

Directiva Presidencial 005 de 2001: “Actuación de los distintos niveles de Gobierno frente a Desastre Súbito de carácter Nacional”. República de Colombia.

Directiva Presidencial No.33 de 1991: “Responsabilidades de los organismos y entidades del sector público en el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres”. República de Colombia.

Documento CONPES 3146 de 2001: “Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres —PNPAD- en el corto y mediano plazo. República de Colombia.

Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (2001) *Constitución Política de Colombia acompañada de extractos de las sentencias de la Corte Constitucional*, Bogotá.

Ley 100 de 1993 la cual reglamenta el Sistema de Salud. República de Colombia.

Ley 101 de 1993 por la que se modifica parcialmente el Seguro Agropecuario y crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. República de Colombia.

Ley 106 de 1994, por el que se reorganiza el Sistema Nacional para la Reforma Agraria. República de Colombia.

Ley 115 de 1994 que reglamenta en la educación el tema de prevención de desastres. República de Colombia.

Ley 2ª de 1991 que modifica la ley 9ª de 1989. República de Colombia.

Ley 322 de 1996: “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos y se dictan otras disposiciones”. República de Colombia.

Ley 388 de 24 de julio de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 sobre ordenamiento territorial. República de Colombia.

Ley 3ª de 1991 que crea el sistema de vivienda de interés social. República de Colombia.

Ley 46 de 1988: “Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones. República de Colombia.

Ley 60 de 1993 por el que se define las normas orgánicas sobre la distribución de competencias. República de Colombia.

Ley 69 de 1993 por el que se establece el seguro agropecuario y se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. República de Colombia.

Ley 80 de 1993 por el que se reglamenta el Estatuto de Contratación. República de Colombia.

Ley 812 de 2003 por la cual se consagra el “Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario Título II: Plan de Inversiones Públicas, Capítulo II: Descripción de los Principales Programas de Inversión, Literal (C): Construir Equidad Social, Ordinal 8: Prevención y Mitigación de Riesgos Naturales. República de Colombia.

Ley 9 de 1989 o ley de Reforma Urbana. República de Colombia.

Ley 9 del 24 de Enero de 1979 por la que se establece la creación del Comité Nacional de Emergencias. República de Colombia.

Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, por el cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente. República de Colombia.

Resolución 3580 de 10 de diciembre de 2007 por la cual se expide el reglamento general administrativo, operativo y técnico del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia.

Resolución No 7550 de 1994 de Min Educación el cual regula las actuaciones del Sistema Educativo Nacional en la Prevención y Atención de Desastres. República de Colombia.

ANEXOS

Anexo 1

Afección causada por el sismo del 6 de junio de 1994

Departamento	Municipio	Personas afectadas	Viviendas destruidas	Viviendas averiadas
Cauca	Páez	6.151	841	
Cauca	Inzá	628		5
Cauca	Santander	1.132	136	91
Cauca	Caldono	582	1	106
Cauca	Toribio	1.824	20	323
Cauca	Silvia	7.126	12	1.750
Cauca	Totoro	3.749	367	326
Cauca	Jambaló	1.833	136	197
Cauca	Caloto	1.453		
Cauca	Otros	110	40	70
Sub total		24.591	1.553	2.868
Huila	La Plata	162		31
Huila	Iquira	750	91	31
Huila	Tesalia	202	1	
Huila	Paicol	300		76
Huila	Nátaga	325	19	114
Huila	Yaguara	1.12		
Huila	Otros	1.119		40
Sub total		3.978	111	292
Total		28.569	1.664	3.160

Fuente: Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (1994)

Anexo 2

Estimación de daños causados por el terremoto en los beneficiados de café.

Departamentos	Total En millones de pesos colombianos		Categoría A Finca de hasta 10 hectáreas		Categoría B Finca de más de 10 hectáreas	
	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor
Caldas	99	335.2	78	236.8	21	98.4
Risaralda	448	917.2	326	533.7	122	383.5
Tolima	39	23.7	25	15.6	14	8.1
Valle	288	881.8	203	598.9	85	282.9
Total	2,972	8,389.5	2,050	4,173.1	922	4,216.4

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Gerencia Técnica-Oficina de Estudios Básicos cafeteros (1999).

Anexo 3

Gastos globales reportados por miembros de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Entidad	Concepto	Gasto (millones de pesos)
Red de Solidaridad Social	Logística y transporte	4.3
Ministerio de Agricultura	Desplazamiento de personal	20.0
Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres	Ayuda de emergencia a damnificados. Apoyos a municipios	2,729.4
INPEC	Gastos de personal	188.3
Aerocivil	Desplazamientos de personal	62.5
Telecom	Plan de contingencia	225.0
Ministerio de Salud*	Medicamentos, asistencia	800.0
Medicina Legal	Apoyo técnico. Desplazamiento de personal	50.0
INGEOMINAS	Apoyo rescate y demolición. Instalación de equipos	50.0
ICBF	Apoyo alimentario y psicológico	887.8
Fuerza Aérea Colombiana	Operaciones aéreas	995.2
Ejército	Salvamento y orden	1,260.0
Policía Nacional	Salvamento y orden	1,076.0
Defensa civil	Desplazamiento y gasolina	62.4
Total		8,410.9

* Cifras preliminares de Min. De Salud. La Dirección General de Sanidad realizó gastos por 313 millones de pesos.

Fuente: Subgerencia de Seguimiento de la Red de Solidaridad Social y del Departamento Nacional de Planeación.

Anexo 4

Normatividad en gestión de riesgos en Colombia.

Nombre	Leyes
Legislación en Vivienda	Ley Novena de 1989, Ley de Reforma Urbana; artículos 2, 8, 10, 39, 56, 70, 87 sobre asentamientos humanos en zonas de riesgo, reubicación y renovación urbana; Ley Segunda de 1991 que modifica la ley 9ª de 1989; artículo 5 sobre los inventarios en zonas de riesgo; Ley Tercera de 1991 crea el sistema de vivienda de interés social, en el cual se hace referencia al tema de los desastres en los artículos 1, 6, 10, 12, 18; Decreto 1424 de 1989: artículos 1 y 3, inventario de asentamientos humanos en zonas de riesgo y de los trámites para la obtención de recursos para la reubicación; Decreto 04 de 1993 reglamenta parcialmente la ley 3ª de 1991 y trata del subsidio de vivienda para hogares ubicados en zonas de alto riesgo y para la reconstrucción post desastres; Acuerdo 32 de 1994 del INURBE que se enfoca en los subsidios de vivienda, aplicables a hogares ubicados en zonas de desastre o calamidad pública y asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo; Acuerdo 49 de 1994 del INURBE en el cual se detallan las disposiciones para otorgamiento y administración de los subsidios familiares de vivienda.
Legislación en salud y seguridad social	Ley 100 de 1993 la cual en su artículo 244 menciona la atención en salud a las personas afectadas por una catástrofe; Decreto ley 1298 de 1994 que crea el Fondo de Solidaridad y Garantía el cual contempla en su artículo 54 el tema de atención en desastres; Decreto 1813 de 1994 que define y reglamenta los riesgos catastróficos en el Sistema de Seguridad Social en Salud, en sus artículos 1, 3 y 5.
Legislación en educación	Ley 115 de 1994 sobre educación en el cual en su artículo quinto numeral 10, hace alusión al tema de prevención de desastres; Resolución No 7550 de 1994 de Min Educación el cual regula las actuaciones del Sistema Educativo Nacional en la Prevención y Atención de Desastres, en el plano de la educación primaria y secundaria en el país.
Reducción de la vulnerabilidad estructural:	Decreto ley 1400 de 1984 con el cual se crea el código colombiano de construcciones sismo resistentes; Decreto 1319 de 1994 que reglamenta la expedición de licencias de construcción, urbanización y parcelación cumpliendo los lineamientos del código colombiano de construcciones sismo-resistentes.
Urgencia manifiesta en caso de desastres	Decreto 1909 de 1992 en el cual se desarrollo el procedimiento para la nacionalización de donaciones, mecanismos frecuentemente usados en el equipamiento y financiación de actividades relacionadas con emergencias y desastres; Ley 80 de 1993 referente al Estatuto de Contratación el cual en sus artículos 24, 32, 40, 41, 42, 43 alude a los casos sobre urgencia manifiesta; Ley 60 de 1993 el cual define las normas orgánicas sobre la distribución de competencias y el que en su artículo 21, numeral 12 incluye la destinación de recursos para la Prevención y Atención de Desastres.

Medio ambiente y agricultura	Ley 99 de 1993 que crea el Ministerio el Medio Ambiente, los artículos 1, 5, 7, 9 y 12 se encuentran directamente relacionados con prevención de desastres; Ley 69 de 1993 que establece el seguro agropecuario y crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios; Ley 101 de 1993 que modifica parcialmente el Seguro Agropecuario y crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, contemplado en sus artículos 84, 85, 86 y 87; Ley 106 de 1994, que reorganiza el Sistema Nacional para la Reforma Agraria. En su artículo 9, hace mención al control de inundaciones y el subsidio a la vivienda rural; el artículo 31, adquisición de tierras para reubicación de vivienda en zonas de riesgo y/o afectadas por calamidades públicas.

Elaboración: María Alexandra Vallejo.

Anexo 5

Tasas de mortalidad para 1984 en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1994

	Páez*	Inzá*	Colombia*
Mortalidad	7,9	5,3	5,1
Mortalidad infantil	48,5	37,3	20,3
Mortalidad grupos menores de 5 años	104,1	68,9	7,84
Mortalidad grupo entre 45 – 49 años	23,8	10,9	5,8

*Tasa anual por cada mil habitantes.

Fuente: Puerto Chávez (1995)

Elaboración: María Alexandra Vallejo.

Anexo 6

Saneamiento básico ambiental en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1994

Sistema de eliminación de aguas residuales	Páez	Inzá
Sin servicio	32,52%	51,32%
Letrina	17,87%	21,01%
Inodoro sin conexión a pozo o alcantarillado	5,02%	9,73%
Inodoro con conexión a pozo séptico	5,83%	6,66%
Inodoro con conexión a alcantarillado	12,58%	9,62%
Sistema de abastecimiento de agua	Páez	Inzá
Acueducto*	40,58%	50,87%
Llegada por tubería	47,3%	
Río, manantial o pozo	---	46,88%
Alumbrado	Páez	Inzá
Vela	44,73%	56,13%
Electricidad	19,53% (rural) 79,88% (urbano)	31,94% (rural) 89,66% (urbano)
Petróleo	9,29%	---
Sistema de eliminación de basuras	Páez	Inzá
Lote o basurero	59%	86,7%

*La existencia de acueducto no supone un adecuado tratamiento del agua

Fuente: Gutiérrez (1995)

Anexo 7

Síntesis víctimas y damnificados del terremoto de Popayán de 1983

Especificación	Cantidad
Muertos	250
Lesionados	3.000
Víctimas	1.500
Damnificados	20.820
Población	128.627

Fuente: Ney Guzmán (1984: 14)