



# PNUD/UNDRRO

## TALLER REGIONAL DE CAPACITACION PARA DESASTRES

### LA ERUPCION DEL VOLCAN DEL RUIZ EN 1985

Nicolás García<sup>1</sup>

---

Conviene advertir que sobre un desastre tan doloroso sería posible escribir extensos volúmenes sin que el tema se considerara agotado. Por esa razón es necesario acudir a la comprensión de quienes lean este artículo, cuya intención es resumir los aspectos relevantes del proceso iniciado, con la esperanza de entregar elementos de juicio que sirvan, ojalá, para evitar en el futuro tragedias que dejan tan honda huella, principalmente por tener hoy la certeza que ello es posible con medidas de prevención de riesgos.

#### ANTECEDENTES

No obstante la existencia de dos registros históricos sobre actividad del volcán del Ruíz (1595 y 1845), la población colombiana conocía la región como un sitio turístico que contaba con el hermoso "Nevado del Ruíz".

Jamás un plan de desarrollo nacional, regional o local había hasta entonces considerado la posibilidad de prevenir un desastre, y las acciones sobre la materia se reducían prácticamente a la atención misma de situaciones creadas y a improvisar organización y medidas para rehabilitación de las personas y bienes afectados. Así sucedió con el maremoto en el sur de la costa Pacífica colombiana en 1979 y con el terremoto de Popayán en 1983.

El volcán del Ruíz comenzó a mostrar signos de actividad creciente con varios años de antelación al fatídico 13 de noviembre de 1985. Más de un año antes esos signos eran tan evidentes, que los científicos nacionales y extranjeros afirmaban la altísima probabilidad de erupción, que de ocurrir, generaría un deshielo y la consecuente avalancha por las cuencas que partían del volcán. En octubre de 1985, el Ingeominas como entidad nacional responsable del tema publicó un mapa de amenazas que resultó en un 97% preciso, un mes más tarde. Lamentablemente estas versiones eran acalladas por otras contrarias de quienes consideraban un alarmismo injustificado o preferían dejar a la voluntad de Dios lo que pudiera suceder.

---

<sup>1</sup>Subjefe, Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - Presidencia de la República de Colombia

## **LA ATENCION DEL DESASTRE**

El primer y gravísimo problema que enfrentó el país surgió por la ausencia de organización adecuada. Basta con imaginar al señor Presidente de la República pidiéndole a un particular, reconocido y exitoso empresario, encargarse de miles de muertos, de otros miles que salían del barro, de una ciudad de casi 30.000 habitantes destruida y otras 17 poblaciones afectadas; de problemas de salud física y mental, de servicios públicos, de vivienda, empleo, producción, etc, etc.

El Presidente decretó el Estado de Emergencia y a través de facultades extraordinarias creó el "Fondo de Reconstrucción-Resurgir" para que concentrara los recursos y coordinara lo pertinente. Esa labor de coordinación fue considerada insuficiente y Resurgir se comprometió directamente con la ejecución, porque las entidades públicas carecían de procedimientos y recursos para actuar con rapidez.

Cientos de ayudas de todo tipo, solicitadas por cualquiera o sin solicitar, fueron volcadas a la región desde el resto del país y el extranjero.

Más de 80.000 personas se presentaron a reclamar derechos por haber sufrido el desastre y el Estado debía presumir que estos reclamos eran ciertos por la sola versión de los interesados. Finalmente Resurgir, con el apoyo de cinco entidades especializadas, carnetizó 32.000 damnificados.

No obstante los problemas que bien pueden suponerse en la fase inicial de socorro y rescate, la salud física de los afectados fue atendida integralmente. Simultáneamente fueron construyéndose campamentos y albergues que por más esfuerzos terminaron por convertirse en un hacinamiento prolongado y difícil de soportar y manejar. La misma concepción del programa de reconstrucción hizo que la fase de atención, cuya duración para entidades como la Cruz Roja no debe superar los tres meses, alcanzara los 2 y 3 años y la necesidad de mantener programas de alojamiento, alimentación, salud mental, recreación, etc.

Los medios de comunicación por su parte, hicieron lo que podían hacer sin experiencia y sin coordinación. Dejaron la imagen pública de un Estado indolente y corrompido con la inmensa ayuda recibida del exterior, cuando la realidad es que dicha ayuda externa no superó las donaciones nacionales y representó un mínimo porcentaje de la inversión del presupuesto nacional para el programa de reconstrucción.

## **EL PROCESO DE REHABILITACION Y RECONSTRUCCION**

Resurgir organizó su trabajo en 3 áreas básicas: Infraestructura, Desarrollo Social, y Producción y Empleo. Temporalmente creó una Oficina de prevención de riesgos para atender la latente amenaza del volcán del Ruíz; dicha Oficina coordinó la elaboración de un mapa actualizado de amenazas, la instalación de alarmas urbanas y rurales, programas de capacitación casa por casa, la construcción de albergues para evacuados y fomentó la organización local y regional, entre otras acciones. En

diciembre de 1986, el PNUD, Resurgir y la Presidencia de la República, firmaron un convenio de apoyo a la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, contando con la manifiesta voluntad política del gobierno recientemente instalado.

El área de infraestructura tuvo a su cargo la construcción física de servicios públicos, urbanismo, vías, viviendas, etc. La parte social se encargó de la carnetización, atención en salud y educación, manejo de albergues y adjudicación de viviendas. El área de producción y empleo impulsó la reactivación económica, los asentamientos campesinos y otros proyectos especiales.

El marco general de trabajo se decidió pensando en reconstruir la población de Armero en sitio seguro para devolverle a la región un importante polo de desarrollo y apoyar programas de reconstrucción en otras poblaciones afectadas. Simultáneamente debería garantizarse la salud, cosa que se sigue aún cumpliendo con quienes requieren tratamiento permanente y la educación, que está garantizada para los muchachos hasta convertirse en profesionales.

Cada familia afectada debería recibir una vivienda y así se entregaron gratis más de 7.000 soluciones. Finalmente, para recuperar la economía regional se dictaron normas sobre exención de impuestos y aranceles, créditos blandos, y se adelantaron programas de empleo directo y desarrollo rural.

Sería bastante fácil y por demás impresionante transcribir la extensa lista de realizaciones y los millones de pesos invertidos en cada rubro, más si se tiene en cuenta el corto período de 3 años que llevó el programa.

Sin embargo, el proceso tuvo una evolución intrincada y difícil que merece analizarse con criterio amplio, lo cual permite reconocer decisiones políticas y técnicas así como procedimientos y criterios para un mejor manejo de los desastres.

#### DESASTRE Y DESARROLLO

El alto costo pagado por Colombia despertó la conciencia colectiva para trabajar aunadamente en torno a los desastres.

La responsabilidad del Estado debía definirse, como también la responsabilidad de los particulares; la del Estado, recoger al menos la información sobre amenazas, difundir ese conocimiento, perfeccionarlo y procurar la mitigación del riesgo. La de los particulares, conocer su propio riesgo y el de los suyos, saber cómo comportarse ante una emergencia y apoyar las medidas de prevención.

Si el país estaba sometido a huracanes en la costa Atlántica, maremotos en el Pacífico, 15 volcanes activos, deslizamientos, inundaciones, sismos, incendios y riesgos industriales, no era posible imaginar que para cada evento se buscara una organización sui-generis o un particular para que hiciera lo humanamente posible.

Así surgió, como única y mejor opción la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, constituido por el conjunto de entidades, planes, programas, proyectos y acciones, dirigidos a prevenir los riesgos. La responsabilidad y autonomía de los niveles local primero y regional después, es respaldada por el nivel nacional que coordina una Oficina dependiente de la Presidente de la República.

Las dos primeras lecciones habían sido aprendidas: Se reconoció la necesidad de trabajar colectivamente en múltiples riesgos, para lo cual era indispensable una clara definición de funciones y una organización totalmente descentralizada, y se identificó la necesidad de incorporar contenidos de prevención de desastres en la planificación del desarrollo. Para justificar este último punto el ejemplo era contundente. Armero sufría por tercera vez una tragedia igual porque se ubicaba en la boca de un cañón de alta pendiente, cuya cima era un volcán nevado. Muchos ejemplos semejantes tenemos en América; ciudades creciendo hacia el cráter de un volcán activo o hacia el cauce de un río o enfrentando el ataque de un maremoto.

Ese desconocimiento en nuestros planes de desarrollo conlleva la ignorancia pública. Hoy sabemos que en Armero era posible caminar 10 minutos para estar en sitio seguro; si la avalancha duró una hora descendiendo, quiere decir que más de 20.000 personas no han debido morir. Quizá ningún país del mundo este preparado para sufrir una catástrofe como la del Ruíz, pero el contar con organización, funciones definidas, procedimientos, políticas, normas legales y recursos básicos, modifican enteramente el panorama.

Hoy ese desastre no se repetiría en Colombia por lo siguiente: El Observatorio Vulcanológico que opera 24 horas informa los cambios de comportamiento del volcán a los Comités Regionales de Emergencia de los Departamentos de Caldas y Tolima y a la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de la Presidencia de la República.

Los primeros alertarían a los Comités Locales de Emergencia y la segunda a las entidades nacionales y los medios de comunicación nacionales. La población reconocería los sitios de evacuación y las medidas elementales por adoptar y el sector salud activaría sus planes nacional, regionales y locales y los intra y extra-hospitalarios; la Defensa Civil, la Cruz Roja se encargarían del eventual socorro y rescate y las Fuerzas Militares y de Policía dispondrían lo necesario para el aislamiento y seguridad del área. Así cada entidad y sector haría lo propio.

Los medios de comunicación seguramente confirmarían sus informes con las autoridades competentes antes de emitir la noticia, como lo han hecho reiteradamente en los últimos 3 años fruto de reuniones y seminarios con los periodistas y las facultades de comunicación social.

De igual manera, las donaciones y ayudas serían tratadas de acuerdo con las políticas y criterios definidos hoy con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la clara intención de que éstas correspondan a una necesidad manifiesta y previa comprobación que la capacidad nacional ha sido sobrepasada. El país ha realizado esfuerzos importantes para superar con sus propios recursos la fase de atención, entendiendo además que la ayuda externa en dicho período muy pocas veces es

oportuna. Priman definitivamente los criterios de reactivación de la zona afectada mediante la máxima participación posible de los recursos humanos y físicos de esa misma región.

Así se evita además la muy inconveniente creencia de afectados y público de que el país recibió enormes cantidades de donaciones (cosa que como vimos no es por lo general del todo cierto) y que el gobierno seguramente dio un uso indebido a dichas ayudas.

Por su parte la carnetización de damnificados ha sido totalmente abolida para evitar un documento que se convierte en pilar de múltiples problemas. El mismo término de damnificado, que homóloga a todo aquel que sufre una calamidad, ha sido sustituido por afectado para admitir diferentes tipos de graduación y las entidades locales reunidas en comité de emergencia, elaboran un registro único de afectados y el grado de afectación.

Los campamentos y cocinas comunales se instalarían como último recurso, fomentando a cambio el albergue familiar o vecinal, buscando que esta etapa tenga la duración más corta posible; lo anterior se logra en la medida que los programas de rehabilitación y reconstrucción se inicien a la mayor brevedad, trayendo consigo múltiples beneficios adicionales.

#### *Cómo hacer realidad esta última afirmación?*

En primer lugar respetando la organización pre-establecida en la cual los niveles local y regional ejercen autónomamente su responsabilidad y acuden si lo requieren al apoyo del nivel nacional. Este por su parte debe procurar la aplicación de políticas y orientaciones nacionales, también pre-establecidas.

Así por ejemplo, la evaluación de daños y el definir necesidades, depende en gran medida de dicha política y orientaciones.

- ▶ ¿Se evalúa la totalidad de lo perdido? - El estado indemniza o apoya; Cuál es su responsabilidad?
- ▶ ¿Se repone todo lo perdido o solamente lo básico?
- ▶ ¿La ayuda es homogénea o diferenciada?
- ▶ ¿Hasta donde llega la rehabilitación y se inicia el proceso normal de desarrollo ante la nueva realidad?
- ▶ ¿Cuál es la participación de la comunidad comprometida?

Las respuestas a estas y muchas otras preguntas trascendentales debió darlas Resurgir con la premura e improvisación que se imponían. Algo tan complejo, que corresponde a una organización interinstitucional y multisectorial, se decidió centralizadamente y con muy escasa participación. Lo ideal quizá hubiera sido que el centro de decisiones estuviera en los niveles regionales y la

coordinación nacional en manos del Departamento Nacional de Planeación. Lo propio sucedía con el manejo de recursos económicos. Resurgir los concentró, lo cual trajo consigo que las entidades delegarán una responsabilidad que les era propia. Hoy en día todo organismo tiene la obligación legal de abrir rubros presupuestales para prevenir y atender emergencias, cuyos procedimientos para su utilización ágil y oportuna también ha sido regulada por la ley.

En otro campo la experiencia demuestra que la comunidad afectada es la más indicada para definir sus prioridades que son por lo general menos ambiciosas y más realistas de lo que pudiera suponerse. Debe en consecuencia procurarse la más pronta decisión sobre lo que debe ser el proceso de rehabilitación y su alcance, para que cada cual reconozca su papel y participe con sus propios recursos en un único programa claro y concreto.

Quien distinto a la comunidad y autoridades afectadas por un desastre conoce su vocación agrícola, industrial o rural, las costumbres, tipología de su vivienda, sistemas de organización colectiva, capacidad empresarial y tantos otros factores decisivos para que un proceso de rehabilitación y reconstrucción aporte los beneficios esperados a los afectados y al desarrollo presente y futuro de la región?

De esta manera tanto el nivel nacional como los organismos de ayuda extranjeros deben hacer respetar este principio para que se tenga la seguridad de un apoyo efectivo.

Cuando se afrontan situaciones de emergencia y programas de rehabilitación, se hace evidente la necesidad de trabajar en prevención de desastres. No solamente por el principal objetivo de mitigar el riesgo, sino porque habiendo reconocido previamente el área de posible afectación, el tipo de daño esperado, la vulnerabilidad y riesgo de la población y los bienes expuestos a la amenaza, un censo técnicamente elaborado, indicadores sociales y económicos, incidencia del desastre en la localidad, región o país, nivel de organización y capacidad de respuesta, inventario de recursos disponibles, etc, el proceso de rehabilitación se facilita enormemente desde su concepción misma.

La comunidad que previamente ha sido informada y capacitada sobre su propio riesgo, es mucho más sensata en sus pretensiones hacia el Estado, porque reconoce su propia responsabilidad en el insuceso y la obligación de participar en la rehabilitación con los medios a su alcance. Igualmente los medios de comunicación tendrán mayores y mejores elementos de juicio y contarán con interlocutores que garantizan la oportunidad y calidad de la noticia.

## **CONCLUSIONES**

La erupción del volcán del Ruíz en 1985 generó un proceso organizativo que ha mostrado como la prevención de riesgos debe ser incorporada integralmente en la planificación de nuestro desarrollo, de tal manera que nos permita convivir con las múltiples amenazas a las cuales estamos sometidos.

Igualmente nos enseñó que las fases de prevención, atención y rehabilitación pueden entregar un significativo aporte a nuestros procesos de desarrollo, lo cual requiere trabajo interinstitucional y multisectorial, con la prioridad que amerita un problema que finalmente es asunto de supervivencia. Lo anterior conlleva la necesidad de definir funciones, políticas, orientaciones y criterios en las diferentes áreas, mediante un esfuerzo continuo de los especialistas correspondientes; porque bien puede suponerse que estas definiciones son obligadas en sectores tales como el agropecuario, educativo, vivienda, financiero, obras públicas, servicios básicos, económico, etc., y que un análisis detallado de estos o cualquier otro, permitiría rápidamente vislumbrar los estrechos nexos con los desastres; no hacerlo, o hacerlo sin la participación multidisciplinaria de los directos responsables en cada sector o entidad, genera la improvisación y consecuencias que pagan altísimos costos a más que la responsabilidad del Estado podría verse seriamente comprometida y la responsabilidad de la población, de instituciones nacionales, y la de autoridades locales y regionales sería delegada.

La comunidad por su parte merece recibir la información necesaria y unificada aunque la fuente sea distinta y participar en procesos educativos y de capacitación periódicamente actualizados para que comprenda integralmente el problema y las medidas por adoptar, entre las cuales reconocerá las que corresponden de sí misma.

El Ruíz nos enseñó sobre muy distintos tópicos, cada uno de los cuales admitiría análisis muy profundos. Mencionar por ejemplo el manejo de donaciones, los programas de asentamientos campesinos o urbanos, la generación de empleo, las consecuencias jurídicas, la reactivación del sector agropecuario, el impulso a la actividad industrial, a la microempresa, los problemas de salud, de recursos, las falsas creencias, el manejo de tanta organización con deseo de ayuda, las implicaciones políticas a nivel nacional e internacional, los albergues, en fin, tantos aspectos que no podemos más que mencionar aquí para insistir en la complejidad de la materia y la necesidad que cada cual asuma el papel que le compete.

En resumen, el Ruíz generó la obligación de conocer nuestras amenazas, analizar la vulnerabilidad de las personas y los bienes expuestos y calcular el daño potencial para conocer el riesgo.

De allí se desprende la necesidad de mantener procesos educativos, de capacitación e información y planes operativos para saber como reaccionar cuando se presente un evento, para, finalmente, incorporar contenidos de prevención de desastres en la planificación del desarrollo.



# **PNUD/UNDRRO**

## **TALLER REGIONAL DE CAPACITACION PARA DESASTRES**

### **EDUCACION Y CAPACITACION PARA LA PREVENCION DE DESASTRES**

Alvaro Concha<sup>1</sup>

---

La supervivencia de la especie humana depende en alto grado del nivel de la educación basada en el conocimiento científico de la naturaleza. Por lo tanto, los programas que apuntan a incorporar en la cultura de una nación los conceptos que permitan planear su actividad económica y social, de tal manera que la vida y los bienes no se expongan al capricho demoledor de las calamidades, son una prioridad impostergable.

Tales programas se pueden agrupar en dos grandes áreas: la educación formal y la capacitación o educación no formal.

#### **LA EDUCACION FORMAL**

La educación formal es lo que comúnmente se conoce como la educación escolarizada, con metodologías presenciales o a distancia, que abarca desde el nivel de preescolar hasta la formación universitaria o educación superior.

Es en esta área donde son mayores las posibilidades de generar hábitos que conduzcan al ciudadano a adoptar comportamientos para evitar la exposición del individuo y la comunidad a los riesgos generados por las amenazas de origen natural o tecnológico. Para desarrollar esa actitud, es indispensable por consiguiente, que la formación sea de carácter integral.

Esto significa, primero, que los conceptos de prevención se deben introducir en las distintas áreas de un mismo grado o nivel de estudios, sólo en la medida en que esos conceptos se relacionen con los objetivos y el asunto de cada asignatura; segundo, que el tema de prevención de desastres se contemple en forma progresiva de grado en grado, y finalmente que se realicen prácticas que sitúen al alumno en condiciones cercanas a la realidad y estimulen su potencial creativo. De lo anterior se desprende que resulta inocuo o contraproducente sobrecargar el pénsum de estudios con una nueva asignatura sobre prevención de desastres, o establecer un bachillerato técnico en ese campo, o crear una especialidad en el tema, pues lo que se persigue es despertar en todos los individuos de la

---

<sup>1</sup> Asesor, Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, Presidencia de la República de Colombia.

sociedad una actitud positiva hacia el desarrollo, sin la destrucción de la naturaleza; no se trata simplemente de cumplir con un requisito académico. Es necesario entonces, iniciar una revisión de los currículos existentes a fin de incorporar en ellos los conceptos básicos de la prevención. Esto es lo que se llama la adecuación curricular. En Colombia, en desarrollo del criterio de flexibilización aplicado por el Ministerio de Educación Nacional, cada departamento es autónomo para adoptar un currículo de acuerdo con sus necesidades y particularidades regionales, pero dentro de un marco de referencia general establecido por el Ministerio.

Así, los departamentos de Caldas y Tolima han avanzado, bajo el estímulo de la amenaza del volcán Nevado del Ruiz, en un importante trabajo de adecuación curricular con la participación directa de los subcomités de educación de los respectivos comités regionales de prevención y atención de desastres, presididos por sus correspondientes gobernadores. En ambas regiones ya se adoptó legalmente el currículo, adaptando el tema de la prevención a los objetivos de cada grado en cada una de las áreas establecidas por el Ministerio de Educación, específicamente en las ciencias sociales y las ciencias naturales.

Además, dentro del marco del plan de comunicación para la prevención de desastres, desde comienzos del año 1990 se puso en marcha el Programa Escolar. Este tiene por objeto sensibilizar y preparar a la comunidad educativa de los establecimientos de enseñanza del país a fin de lograr un comportamiento adecuado de la población dentro y fuera del plantel, y además para contribuir a generar un ambiente propicio para la adecuación curricular. El programa es de aplicación permanente y continuada. Consiste en desarrollar, por parte de maestros y estudiantes, con la vinculación de los padres de familia y el apoyo de los comités locales y regionales, unas actividades de elaboración y práctica de planes de prevención de desastres. Actualmente más de 3.000 planteles oficiales de educación básica secundaria están trabajando en el programa.

En relación con la educación superior, el problema por resolver es un poco más complejo. La diversidad de especialidades profesionales dentro de un número crecido de instituciones, con un alto grado de autonomía y por consiguiente con programas que no son homogéneos, hace que la incorporación en los currículos sea una labor dispendiosa. Por lo tanto, es conveniente encarar el problema agrupando a las diferentes profesiones y tratando con cada bloque de especialidades la problemática común para descubrir la estrategia de adecuación curricular más aplicable. En Colombia se inició un trabajo con las facultades de salud de las distintas universidades (medicina, enfermería, etc.) para elaborar unas pautas de incorporación de la prevención en los programas de estudio partiendo de las experiencias vividas. Es recomendable evitar la tentación de simplificar el problema limitándolo a abrir una materia sobre desastres, lo cual impediría apreciar en la práctica la conexión del tema con las diversas facetas de una profesión u oficio y no se lograría, por lo tanto, el desarrollo de una concepción integral que le permita al individuo o al funcionario un comportamiento preventivo en el desempeño normal de su labor.

## CAPACITACION

El ámbito de la educación no formal o capacitación es muy dilatado. Si por ello entendemos la actividad programada para el desarrollo de conocimientos, actitudes y destrezas que le permitan al individuo desempeñarse eficaz y eficientemente en el ejercicio de un determinado oficio, comprenderemos que el campo del entrenamiento en la prevención y atención de desastres, así como en las actividades postdesastre, es casi tan vasto como el espacio del qué hacer social. Para reducir la complejidad del asunto a dimensiones manejables, podemos clasificar la acción de la educación no formal en dos grandes categorías: 1. La capacitación institucional, y 2. la capacitación de la comunidad.

### *La capacitación institucional*

Esta va orientada a lograr que los directivos, planificadores, ejecutores y en general los funcionarios de las diversas entidades, públicas y privadas, estén en capacidad de incorporar en la función que les compete los elementos de prevención afines a esa función. Para efecto de llevar a cabo dicha capacitación, cada entidad debe planear y ejecutar su propio plan de acuerdo con su naturaleza y el inventario de necesidades de capacitación correspondiente.

Por otra parte, dentro del criterio de concertar los recursos físicos, humanos y financieros de las instituciones existentes dentro de un Sistema Nacional, es importante coordinar los planes de las entidades y la capacidad instalada disponible, a fin de organizar un Sistema Nacional de Capacitación que permita dar respuesta eficiente a las necesidades y demandas de entrenamiento.

En Colombia aún estamos en la fase de la formulación y ejecución de los programas de los organismos e institutos del país. Entidades del orden nacional como el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, Cruz Roja Colombiana, Defensa Civil Colombiana, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, Bomberos, Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras - HIMAT, Empresa Nacional de Telecomunicaciones - TELECOM, Fuerzas Militares, entre otras, y el Sector Salud, han adelantado, con mayor o menor desarrollo, programas de capacitación interna con implicaciones interinstitucionales en algunos casos. En varias regiones y municipios del país, con el apoyo del nivel nacional, también se han desarrollado actividades de capacitación.

Como una estrategia de multiplicación se ha formado un buen número de instructores nacionales con la cooperación internacional de OFDA/AID.

### *Capacitación de la comunidad*

La actividad programada para lograr el objetivo de un desempeño adecuado individual y colectivo antes, en y después de una catástrofe es lo que pudiéramos llamar la capacitación comunitaria. Se requiere por lo tanto, que las instituciones que adelantan programas de capacitación a la comunidad en desarrollo social, labores agropecuarias, seguridad industrial, microempresas, formación profesional, salud pública, acción comunal, cooperativas, oficios varios, etc, incluyan en forma integral los elementos de prevención en todos los módulos de formación, de tal manera que las comunidades organizadas o los individuos que desempeñan un determinado oficio adquieran conductas rutinarias de preservación y mejoramiento del medio ambiente, tendientes a evitar la ocurrencia de calamidades públicas.

La información pública es en este campo un instrumento de apoyo imprescindible. En Colombia, la ley le confiere el papel de capacitación comunitaria al Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, entidad que ha venido incorporando en sus programas los criterios de prevención de desastres. En la misma forma proceden el Ministerio de Salud Pública, el Consejo Colombiano de Seguridad y varios comités regionales de prevención de desastres.



# **PNUD/UNDRRO**

## **TALLER REGIONAL DE CAPACITACION PARA DESASTRES**

### **COMPLEMENTACION CURRICULAR A LAS AREAS DE CIENCIAS SOCIALES Y NATURALES EN LOS NIVELES DE PRE-ESCOLAR, BASICA PRIMARIA, BASICA SECUNDARIA - MEDIA VOCACIONAL, EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS** Javier Germán Mejía<sup>1</sup>

---

#### **ANTECEDENTES**

La propuesta curricular complementaria a las áreas de Ciencias Sociales y Naturales en lo referente a los componentes de Prevención y Atención de Desastres para los niveles de Pre- Escolar, Básica Primaria, Básica Secundaria - Media Vocacional, es el producto de un proceso constante y permanente, el cual se gestó como iniciativa del Comité Inter-Institucional de Educación a raíz del vacío pedagógico de la educación formal al respecto en el Departamento de Caldas.

Dicho currículo se diseñó en la primera instancia a partir de la experiencia de un grupo de docentes y de instituciones educativas, las cuales fueron seleccionadas previamente para realizar la prueba piloto, posteriormente se construyeron las áreas temáticas de acuerdo a los factores de vulnerabilidad y riesgo de las regiones como: incendios, volcanes, sismos; componentes estos que fueron insertados dentro del currículo marco de las ciencias sociales y naturales.

En la segunda instancia se elaboró el documento anexo base sobre los elementos teóricos de los fenómenos naturales y antrópicos con el objetivo de ubicar al docente dentro de un contexto geológico, ecológico y social del origen de las situaciones de riesgos, como también en lo referente a las precauciones a tener en cuenta en cada caso.

#### **PROPOSITO**

- ▶ Involucrar dentro de la educación formal a nivel de Pre - Escolar, Básica Primaria, Básica Secundaria - Media Vocacional, acciones pedagógicas tendientes a formar individuos en una continua armonía con su medio ambiente ecológico.

---

<sup>1</sup>Coordinador, Comité Regional para la Prevención, y Atención de Desastres, Departamento de Caldas, Colombia.

- ▶ Integrar dentro de la cotidianidad de los docentes, educandos, familias y grupos comunitarios la cultura de la prevención como una estrategia para lograr el autocuidado, la autogestión y congestión alrededor del entorno ecológico y social.

**PROCESO METODOLOGICO PARA LA IMPLEMENTACION DE LA  
PROPUESTA CURRICULAR EN LA EDUCACION FORMAL**

***Primera Etapa***

Revisión final, ajuste y diagramación por parte de los consultores expertos de la Oficina Departamental para la Prevención y Atención de Desastres.

***Segunda Etapa***

Capacitación a los Supervisores de Educación, Directores de Núcleo y Profesores que orientan las áreas de Ciencias Sociales y Naturales en el Departamento de Caldas.

Dicha capacitación se fundamenta no sólo en la consolidación de los elementos teóricos y pedagógicos del programa, sino también en el compromiso de los educadores dentro del propio acto educativo a desarrollar en forma proporcional a la incursión de la cultura de la prevención.

***Tercera Etapa***

Seguimiento, evaluación y control de la implementación de la propuesta curricular en las Instituciones Educativas del Departamento de Caldas, para ajustar y reestructurar las unidades temáticas a partir de las necesidades e identificación de riesgos y vulnerabilidad de la localidad que circunda los planteles educativos (si es del caso).

Dicho seguimiento será desarrollado por los integrantes del Comité Interinstitucional de Educación. Los Superiores de Educación y Jefes de Núcleo quienes darán orientación y asesoría pertinente en el desarrollo del programa.

**METAS**

Desarrollar acciones de coordinación a nivel de la Educación Superior para la construcción de un Currículo que integre las facultades que se ubican dentro de las Ciencias Humanitarias, Sociales, de la Educación y Matemáticas, con el propósito de darle un enfoque interdisciplinario al manejo preventivo y operativo de los factores de riesgo y vulnerabilidad que afecta a la población en general.



# PNUD/UNDRRO

## TALLER REGIONAL DE CAPACITACION PARA DESASTRES

### COMO HACERLE FRENTE A LA VULNERABILIDAD CULTURAL COMUNICACIÓN SOCIAL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES

Xavier Bonilla<sup>1</sup>

---

**Desastres** de origen natural y artificial ocurren periódicamente en Colombia, y seguirán ocurriendo, generando graves consecuencias sociales y económicas, obstaculizando el desarrollo nacional; desarrollo que se entiende como el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, satisfaciendo las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de que las nuevas generaciones puedan satisfacer las suyas.

En manos del hombre está la posibilidad de evitar o reducir las consecuencias de los desastres mediante prácticas como el conocimiento de los fenómenos que los originan, el manejo racional del medio ambiente y las tecnologías, un crecimiento planificado de los asentamientos humanos y un comportamiento adecuado en caso de emergencia, cuando ésta no se ha podido evitar.

Sin embargo, la inaplicación de estas alternativas se traduce en desconocimiento de las mismas y ausencia de valoración cultural hacia la prevención, lo que **incrementa el grado de exposición** de la sociedad frente a los desastres, esto es, la vulnerabilidad cultural.

Hacia la mitigación de esta vulnerabilidad apuntan los esfuerzos de la comunicación, eje al cual con frecuencia se hacen exigencias de gran magnitud frente a las que se espera respuesta en poco tiempo; y esta comunicación va íntegramente ligada con los procesos educativos. Comunicación y Educación, pues, deben ir de la mano: la primera, abriendo el camino dada su naturaleza veloz y masiva en función de los instrumentos que la hacen posible; la segunda, incorporando lentamente la valoración hacia la prevención.

La prevención de desastres no es un tema por si mismo sino un componente de todas las actividades humanas: **¿cómo** desligar la enseñanza de la geografía y la historia en nuestros centros docentes sin referirnos a nuestros ríos y volcanes como factores de amenaza? **¿cómo** ejercer la arquitectura sin formular diseños que correspondan al riesgo sísmico de la zona donde se edifica? **¿cómo** laborar en grandes edificaciones sin conocer las medidas mínimas de comportamiento recomendables en caso

---

<sup>1</sup> Asesor, Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, Presidencia de la República de Colombia. Con la colaboración de Francisco Pérez y Juan Carlos Orrego.

de emergencia? ¿cómo sembrar en laderas sin verificar si la forma de disposición del cultivo puede ocasionar deslizamientos?

Así las cosas, el reto que se presenta para mitigar la vulnerabilidad cultural es incorporar elementos de valoración de la prevención a fin de modificar actitudes y comportamientos, esto es, permear la cultura; estrategia distinta a la "cultura de la prevención" la cual por una parte, presupone claridad cristalina sobre el concepto "cultura" y por otra, aísla la prevención como un tema por sí mismo, lo cual contraría una de sus características fundamentales: ser componente de todos los temas de la vida social, según cada ámbito de competencia.

### **LA ESTRATEGIA**

Ahora bien. Y cómo llevar a la práctica estas aparentemente elevadas reflexiones? Nuestra estrategia apunta al escenario donde se ejercen, crean, modifican y consolidan las manifestaciones de la cultura, objeto de nuestros esfuerzos: **la vida cotidiana**, con sus espacios de comunicación ya ganados y organizados conforme a las necesidades reales de la sociedad. Es previsible, además, que los temas inherentes a la prevención de desastres, por sí solos, no lograrán el interés que requieren.

Esto hace necesario el manejo de criterios de elaboración de mensajes y utilización de lenguaje que correspondan a la vida cotidiana y armonicen con ella, frente a la tendencia a estructurar mensajes que se fundamenten en "crear impacto sobre lo desastroso", en imágenes y fotos de muertos, de heridos, de tragedia. A esta última tendencia se oponen tres elementos: 1). Los colombianos afrontan una progresiva pérdida de capacidad de asombro frente a hechos negativos siendo ésta una de las características de la opinión pública nacional, dada su permanente afectación directa o indirecta por eventos violentos. 2) Esta situación demanda un comportamiento ético de los comunicadores sociales, para adelantar sus estrategias sin incrementar el desasosiego colectivo. 3) Igual apreciación amerita la formulación de estrategias que frente a crisis y dificultades proponga alternativas y caminos. Los mensajes no pueden culminar en la presentación del problema; deben, por el contrario, fomentar alternativas de solución.

Esto, en últimas, sugiere la formulación de mensajes **en positivo** que den cuenta de los **beneficios de la prevención**, en vez de los perjuicios de no prevenir.

### **EL PLAN DE COMUNICACION SOCIAL SOBRE PREVENCION DE DESASTRES**

El desarrollo nacional del conocimiento sobre los desastres corre a pasos agigantados, lo que hace que en poco tiempo la información disponible se complemente y sea necesario afinarla casi en forma permanente. En igual forma, las estrategias de comunicación formuladas y desarrolladas hasta el momento han correspondido a esas distintas etapas del conocimiento (puesto que se nutren de ellas) y de las necesidades coyunturales impredecibles, lo que le imprime a este frente de trabajo un primer componente esencial: su flexibilidad.

En la actualidad, abril de 1.991, la Oficina Nacional de Prevención y Atención de Desastres, ONAD, de la Presidencia de la República desarrolla tres frentes de trabajo en el marco del Plan de Comunicación Social sobre Prevención de Desastres. Estos son:

- **Programa de Información Pública**, el cual se hace posible por los medios masivos de comunicación y cuya característica fundamental es la unidireccionalidad del mensaje, esto es un programa de **información**.
- **Programas Masivos de Prevención de Desastres**, (Programas de comunicación) a saber: Programa Escolar, Programa de Escenarios Deportivos, Programa de Teatros y Cinemas y Programa de Edificaciones Públicas.

La característica fundamental de estos frentes es la creación de espacios de comunicación interinstitucional y entre las instituciones y la comunidad, en desarrollo de una fórmula mixta: flujos de comunicación en el desarrollo de los programas y flujos de información por los medios masivos para propender por un ambiente nacional receptivo hacia estos programas.

- **Programa de apoyo y fomento de estrategias de comunicación institucionales y regionales**, que pretende incrementar y calificar la formulación y desarrollo de estrategias comunicativas que respondan a necesidades específicas de entidades y regiones, esto es, como brazos del plan nacional.

Con el programa de información pública, hemos logrado hasta el momento dar cuenta de la existencia del tema de la prevención de desastres en distintas esferas donde antes no se le consideraba: desde los alcaldes, concejales, y diputados a los cuales les hacemos llegar periódicamente información personalizada sobre el tema, hasta periodistas y directivos universitarios a quienes también hacemos llegar información para motivar su interés.

Igual debemos referirnos a la distribución gratuita y masiva, a toda la población bajo distintos riesgos, de cartillas con información sobre medidas preventivas, previo aviso por televisión al público sobre su disponibilidad.

En cuanto al segundo tipo de programas, del Plan de Comunicación, gracias al Programa Escolar de Prevención de Desastres, que es el primer programa masivo que se ha desarrollado, se ha logrado, por una parte, un mejor entendimiento interinstitucional, siendo esta una práctica que desde hace poco se viene desarrollando en el país. Por otra parte, se ha logrado el interés de docentes y estudiantes en la prevención de desastres, haciendo pequeños trabajos de clase sobre las amenazas de la zona y los desastres ocurridos; pero fundamentalmente, haciendo planes de emergencia en los planteles educativos, no solo por la posibilidad real de que ocurra una emergencia en el establecimiento, sino como una forma práctica de valorar la actitud preventiva para toda la vida. Más de tres mil planteles de todo el país cuentan ya con un nivel importante de aproximación al tema, y en la mayoría de los casos sobre comportamiento adecuado en caso de emergencia.

En cuanto al último de los programas del Plan de Comunicación Social, esto es, el de fomento y apoyo de estrategias de comunicación institucionales y regionales queremos, dada la época, mencionar la experiencia suscitada con la aparición de la amenaza del cólera.

Se sabía de la existencia de importantes esfuerzos para informar sobre las medidas preventivas a la población, los cuales, de no coordinarse, se dispersarían, menguando su efectividad y credibilidad.

Para contrarrestar estos peligros, se constituyó la comisión de información pública frente al cólera, para que todas las instituciones y entidades interesadas en participar del proceso apoyaran coordinadamente al Ministerio de Salud. De esta forma, en una labor interinstitucional, se definieron estrategias para las comunidades indígenas, un informativo de televisión transmitido con el apoyo de la prensa nacional en los mejores horarios, cuñas y programas radiales, material al cual se le imprimió una orientación fundamental, en desarrollo de los criterios de elaboración de mensajes de los que hablábamos antes: dar cuenta de que el cólera es una enfermedad causada por la ausencia de saneamiento básico ambiental. Mensajes que no se quedan en el problema sino que abordan la solución. Hasta aquí, en lo que concierne a la información preventiva.

En cuanto al suministro de información a los medios, la política que se ha desarrollado se ha fundamentado en suministrar la información oficial siempre que esté disponible, y lo más rápidamente posible. De esta forma se ha pretendido, y en forma importante se ha logrado, que la prensa nacional confíe en la disponibilidad de la información y no recurra a datos no oficiales que, por la competencia entre los medios, pueden agrandar en términos informativos la emergencia sin que esta tenga las proporciones que se anuncian.

Por esto, antes de la detección del primer caso en Colombia, se convocó a los medios a una reunión para informarlos sobre la situación del momento y explicar el impacto de la información sobre nuestra economía y sobre la posibilidad de reducir el riesgo del cólera con la divulgación de las medidas preventivas.

Es tan profundo el abismo de la vulnerabilidad cultural, cuanto más sólido el puente que estamos construyendo para atravesarlo. La multiplicidad de conocimientos y prácticas preventivas que debemos promover, la dispersión de esta información en el mar de datos que es hoy la vida cotidiana, nos han puesto en claro que esta es una labor permanente y compleja, y además es una labor sin límite en el tiempo, porque cada vez crecerán más y más la población y los asentamientos humanos, aumentando su exposición a los desastres.