

"Documento original en mal estado"

Oficina Nacional de Prevención y Atención de Desastres

SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

Antecedentes

Por primera vez en la historia de Colombia, en 1986 el Gobierno Nacional decidió adoptar una organización capaz de prevenir y atender adecuadamente los desastres de origen natural o generados accidentalmente por el hombre. Maremotos en la Costa Pacífica, sismos en gran parte del territorio nacional, deslizamientos e inundaciones súbitas en la zona montañosa, inundaciones lentas en los valles y planicies, huracanes en la Costa Atlántica y riesgos industriales, enmarcan el panorama que debíamos y debemos afrontar.

Marco Legal

El 2 de noviembre de 1988 fue sancionada la Ley 46 y el 10 de mayo de 1989 se expidió el Decreto extraordinario 919, normas que codificaron todas las disposiciones sobre la materia y crearon un Sistema coordinado por la Oficina Nacional de

Prevención y Atención de Desastres, sentando las bases para una actuación local, regional y nacional coherente y oportuna, en las diferentes fases que se presentan en situaciones de desastre.

Aspectos Institucionales

En desarrollo de las anteriores normas, hoy día los departamentos, intendencias y comisarías y cerca de la mitad de los municipios han creado los respectivos comités regionales y locales de emergencias.

Actuando dentro del marco de la descentralización, la responsabilidad primera y principal frente a cualquier situación de emergencia corresponde a los comités municipales presididos por sus respectivos alcaldes; las entidades del nivel municipal, regional y nacional que operan en el área deben apoyar las decisiones de dichos comités, poniendo a su disposición los recursos humanos, técnicos y aún financieros que están disponibles para la zona. En similares términos actúan los comités regionales cuando la emergencia afecte a más de un municipio. El nivel nacional del sistema deberá brindar su apoyo a los niveles regionales y locales cuando la magnitud del problema haya sobrepasado la posibilidad de respuesta total o parcial, por parte de los respectivos comités.

Adicionalmente debe anotarse que un alto número de entidades nacionales, la mayoría de los departamentos, intendencias y comisarías y las grandes ciudades han nombrado coordinadores de emergencias y aún más, en varios casos se han creado oficinas específicas para este tema. Esto ha constituido un importante paso en el manejo de las situaciones de desastre, por el alto grado de responsabilidad y agilidad que en esa forma han alcanzado todos los niveles en el país.

En el plano nacional, el Comité Técnico creado por el decreto 919 y conformado por 17 entidades del orden nacional, se ha convertido en el centro de generación de ideas y dinamizador

de actividades de prevención. Para ello y con miras a impulsar el máximo número de trabajos, ha constituido varias comisiones especializadas que operan permanentemente como órganos asesores del Sistema. Las principales comisiones son: Asentamientos Humanos y Vivienda, Riesgos Sísmicos, Programa Escolar, Educación, Riesgos Industriales, Embalses y Presas Hidráulicas, a más de la Junta Nacional de Bomberos creada por ley. Cada una de ellas está conformada por diferentes entidades públicas y privadas de carácter técnico - científico, educativo, de planificación y de socorro.

Finalmente, en el campo institucional, con la cooperación técnica y financiera del Programa de las Naciones Unidas, queda constituida con carácter permanente y de acuerdo con la ley, la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la República. Es fundamental continuar con la consolidación y fortalecimiento de la misma, para que cumpla con su papel coordinador del Sistema Nacional.

Aspectos Financieros

En materia de recursos se ha promovido la conciencia de que éste es un problema que atañe a la sociedad entera, frente al cual todas las entidades públicas tienen que completar partidas presupuestales para la prevención y atención de desastres. Por ello y en concordancia con el decreto 919 de 1989, los recursos del país para este propósito han venido incrementándose sustancialmente, complementados con la generación de mecanismos ágiles que respondan como las situaciones calamitosas lo ameriten.

Adicionalmente y con miras a apoyar aquellos casos en los cuales, no obstante su prioridad, no existan los fondos necesarios, el Fondo Nacional de Calamidades ha sido fortalecido económicamente de tal manera que los recursos asignados han sido suficientes para atender y apoyar las situaciones de muy diverso orden que se han presentado en los últimos tres años.

La Prevención de Riesgos - Un concepto de Planificación

En el plan de desarrollo del actual Gobierno se incorporó por primera vez en el país la prevención de riesgos como un concepto fundamental para la planificación. Así se reflejó en las normas legales que le dieron vida al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, constituyéndose en obligatorio para las organizaciones públicas el definir dicha incorporación en su planificación y exigiendo que se contemplaran los análisis de vulnerabilidad en obras civiles de envergadura y en la construcción de industrias que pueden presentar algún peligro.

A su vez, las oficinas de planeación de todos los niveles son responsables de definir e impulsar acciones conducentes a evitar o mitigar los riesgos, para lo cual ha sido también un elemento fundamental la Ley 9 de 1989 o de Reforma Urbana, que obliga a los municipios a identificar sus zonas de riesgo y a impulsar soluciones para esos casos.

Como complemento, los jefes de las oficinas de planeación municipal y departamental fueron designados por la norma para ejercer la Secretaría Técnica de los respectivos comités de emergencia, con miras a generar el vínculo necesario entre las decisiones políticas y la ejecución propiamente dicha.

Para impulsar estas labores el Comité Técnico Nacional ha fomentado en más de 800 municipios la identificación de sus amenazas, trabajo indispensable para analizar el riesgo, adoptar planes operativos e incorporar criterios de prevención en su desarrollo.

Simultáneamente se vienen impulsando proyectos de planificación regional y urbana, de los cuales es importante destacar los de Cali, Popayán, Medellín, Bucaramanga y Manizales, como avances urbanos y los de Tolima, Nariño, Antioquia, Cundinamarca y Córdoba como desarrollos regionales.

Igualmente está por concluir la primera fase de un proyecto auspiciado por la Oficina del Coordinador de las Naciones Uni-

das para el Socorro en Casos de Desastre -UNDRO-, y el gobierno del Canadá, que cuenta con la participación de más de 60 entidades que han trabajado en Cali el riesgo sísmico; en Tumaco los maremotos; en Paz del Río los deslizamientos; en el departamento del Tolima los volcanes Tolima y Machín y la cuenca del río Combeima. Incluye también los riesgos industriales y la capacitación de entidades de socorro y rescate a nivel general.

Aspectos Técnicos y Científicos

Con el apoyo del gobierno del Canadá y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, durante 1991 entrará en operación la etapa inicial de la red sísmica nacional, que a su vez será la primera en Suramérica. Su funcionamiento está a cargo de Ingeominas y cuenta con una importante participación de Telecom.

Como complemento a la red sísmica, Ingeominas y el Fondo Nacional de Calamidades decidieron iniciar el montaje de una red nacional de acelerógrafos, instrumentos básicos para el diseño antisísmico; se aprobaron recursos para la compra de los primeros veinticinco, tres de los cuales ya están en el país.

En el campo vulcanológico se ha logrado el desarrollo de los observatorios de Manizales y Pasto y se cuenta con la vigilancia básica de otros cinco volcanes activos; recientemente el Fondo Nacional de Calamidades aprobó los recursos para la compra de los equipos necesarios para garantizar la vigilancia de los quince volcanes activos de Colombia. Ingeominas dispone ya de mapas preliminares de amenaza para siete de dichos volcanes. En esta forma nuestro país se ha ganado el liderazgo en esa área en América Latina.

De otro lado, el Himat con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo inauguró recientemente la primera parte de la red automatizada de alertas hidrometeorológicas, la cual cuenta con 17 estaciones distribuidas en las prin-

cipales cuencas del país que transmiten continuamente, vía satélite y durante 24 horas al día, información sobre lluvias y niveles de los ríos a un centro de procesamiento en Bogotá; esta red ha estado operando durante la temporada invernal del primer semestre de 1990, permitiendo en esa forma la elaboración de los informes diarios sobre la materia.

Con recursos de diferentes empresas que operan embalses en el país se asignaron partidas para que la red complete 150 estaciones, lo cual deberá hacerse entre 1990 y 1991. Con ese número de estaciones el país dispondrá de la segunda red de alertas hidrometeorológicas más extensa en el mundo, después de los Estados Unidos, ya que actualmente la segunda es la de Canadá con 80 estaciones.

En cuanto a huracanes, a través del Himat el país hoy en día forma parte del sistema de vigilancia existente en Centro América y el Caribe.

Adicionalmente, con el apoyo de UNDRO y recursos del gobierno del Canadá, la Universidad del Valle y la Comisión Colombiana de Oceanografía están liderando un grupo de instituciones para el montaje en el área de Tumaco de una red de alertas para maremotos, la cual tecnológicamente va a ser innovadora a nivel mundial. Posteriormente se va a extender al Ecuador.

En cumplimiento del Decreto extraordinario 919 de 1989, se creó la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos; promovido por la misma y con el apoyo del PNUD, el Consejo Colombiano de Seguridad realizó un diagnóstico sobre la situación de dichos cuerpos en todo el país. Con esa base se están preparando programas de diferente orden para este sector, considerado en máximo estado de abandono dentro de las entidades de socorro a nivel nacional.

Como parte de ello ya se tiene en operación un Centro de Información sobre Siniestralidad por Incendios, al cual están

llegando informes de todos los Cuerpos de Bomberos del país. Este Centro es operado por el Consejo Colombiano de Seguridad y financiado totalmente por el sector privado.

Asentamientos humanos en zonas de alto riesgo

Especial atención han merecido las obras de protección y la reubicación de asentamientos en alto riesgo, definiendo como política principal evitar el crecimiento de este problema mediante una adecuada planificación del desarrollo; son ya varias las ciudades que han tomado medidas necesarias para evitar nuevas viviendas en áreas de riesgo.

El propósito principal del Sistema es salvar vidas humanas y en cuanto, sea posible, contribuir a mejorar las condiciones de los sectores más pobres que se ubican por necesidad en zonas de alto riesgo.

Por ello se creó una comisión conformada por el Ministerio de Desarrollo, Planeación Nacional, el Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario, la Consejería para el Desarrollo Social de la Presidencia de la República y la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, cuya finalidad es la de promover proyectos de reubicación de viviendas; el esquema financiero de las mismas consiste básicamente en que entre el municipio, el departamento y el beneficiario aporten el lote con servicios, el Fondo Nacional de Calamidades a cambio del trabajo de los beneficiarios aporta una unidad básica de vivienda y el Instituto de Crédito Territorial facilita al respectivo municipio el volumen de crédito adicional que individualmente requiera cada beneficiario. Este programa ya se ha iniciado en cerca de 12 ciudades, contribuyéndose de esa forma a mejorar la calidad de vida de la población en riesgo, que por lo general es la más pobre.

De otro lado son varios los departamentos y muchos los municipios que con recursos propios y el apoyo de diferentes entidades regionales y nacionales, entre ellas el Fondo Nacional de

Calamidades y en buena medida con participación de las mismas comunidades afectadas, han desarrollado en los dos últimos años numerosas obras de protección. A su vez entidades nacionales como el Himat, el Ministerio de Obras y las corporaciones regionales, han incrementado notoriamente obras del mismo tipo en diferentes regiones. Para 1991 el presupuesto para estas actividades preventivas se elevará en forma mucho más importante.

Educación e Información Pública

El propósito principal de este esfuerzo ha sido incorporar en la cultura de los colombianos el concepto de prevención de los desastres.

Entre 1991 y 1992 se espera incluir en los currículos de todas las materias de preescolar, primaria y secundaria los contenidos didácticos necesarios sobre prevención de desastres, con base en las experiencias desarrolladas en los departamentos de Caldas, Tolima, Valle, Antioquia y Nariño. En el nivel universitario se han iniciado procesos similares con diferentes centros docentes.

La edición masiva de cartillas y programas audiovisuales de información pública han generado niveles de conciencia muy superiores a los que el país tenía, gestión fortalecida con el primer programa de movilización masiva de los colombianos, el "Programa Escolar de la Prevención de los Desastres", que impulsó a más de 3.000 colegios de secundaria que inciden sobre 900.000 estudiantes, a elaborar planes operativos, asesorados por 2.500 personas capacitadas para el efecto.

Se ha dado un gran impulso a los programas de capacitación con las diferentes entidades del Sistema Nacional, propiciando cada vez más la participación de los entes municipales y las oficinas de planificación de todos los niveles.

Así, para julio del presente año está programado un seminario con la participación de 500 funcionarios nacionales, en el cual

12 especialistas extranjeros de alto reconocimiento internacional vendrán a dialogar con los colombianos sobre sus propias experiencias en eventos sísmicos de importancia ocurridos en grandes ciudades del mundo.

Dentro del campo de la Información Pública vale la pena mencionar el sistema establecido durante las temporadas de activación de los volcanes, las temporadas de lluvias y el paso del huracán Joan. En cada una de las situaciones el Ingeominas o el Himat, según el caso, producen por lo menos un informe técnico diario o aún más si así se requiere; con esa base y con la misma periodicidad, la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres prepara un comunicado público en el cual se incluye la información técnica y las recomendaciones para los comités y las entidades.

Estos comunicados son distribuidos a los ministros, gerentes o directores de entidades del Sistema, a los presidentes de los comités regionales involucrados y en particular a los miembros de los Comités Técnico y Operativo Nacional y a todos los medios de comunicación. Esto ha permitido unificar la información para los medios y por tanto para la población y ante todo ha contribuido a que en forma ágil los comités y demás entidades del Sistema dispongan de la información diaria necesaria para realizar las labores preventivas o preparatorias que les correspondan.

Durante el último año se estableció para todo el país el sistema de alertas por colores para cuencas de llanura y recientemente para cuencas de pendiente, en forma similar como se había establecido con anterioridad para los volcanes. Estas alertas son definidas autónomamente por los comités locales o regionales o por la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, según sea el caso, pero en todos ellos con la asesoría de las entidades técnicas.

Como punto final sobre el tema de educación e información pública debe mencionarse que desde 1989 se declaró el Año

Nacional de Prevención de Desastres, el cual finaliza el segundo semestre de 1990. Varias de las metas establecidas han sido alcanzadas plenamente, como lo referido a la red sísmica nacional, la vigilancia de volcanes, la red de alertas hidrometeorológicas, la constitución de comités locales y regionales, la elaboración de planes de emergencia regionales en salud y planes de prevención escolar; algunas otras metas fueron alcanzadas parcialmente pero en forma importante, como el inventario nacional de focos de amenaza, la distribución masiva de cartillas informativas, los planes de prevención escolares, el impedir los asentamientos en zonas de alto riesgo y la biblioteca básica municipal.

Atención de desastres

Desde 1987 Colombia comenzó a mostrar un cambio fundamental en el manejo de situaciones de emergencia como lo ha demostrado con la reactivación del volcán Nevado del Ruíz y del Galeras, el manejo de la crisis originada por el paso del huracán Joan y el invierno de 1988 considerado el de mayor afectación en la historia del país, para señalar los casos más protuberantes.

Con base en la organización de comités locales y regionales de emergencias y con el apoyo del nivel nacional, se han puesto en práctica operativos y servicios nacionales que han impedido acrecentar el drama de los afectados por estas situaciones. A ello han contribuido de manera fundamental varios aspectos. De una parte un aumento cualitativo en la organización de los comités de emergencia, el fortalecimiento de las comisiones técnicas de los mismos y en las metodologías de evaluación de daños. De otro lado han sido soporte fundamental en los planes de emergencia del sector salud en todos los departamentos, intendencias y comisarías y en el sistema de distribución de alimentos establecido entre el Idema, el Fondo Nacional de Calamidades y la Oficina Nacional de Prevención de Desastres, capaz de atender en pocas horas las necesidades que se presentan en cualquier sitio del país.

Papel importante ha jugado el Sistema Nacional de Comunicaciones para Emergencia, constituido en la forma más práctica y económica, ya que a partir de un inventario de los medios de comunicación de todas las entidades del Gobierno, éstos han sido puestos a disposición del Sistema Nacional de Prevención de Desastres; a ello se suman los servicios privados que normalmente apoyan al sistema oficial en estas eventualidades. En esas condiciones es relativamente fácil comunicarse en forma ágil con los sitios más alejados del país.

La atención de desastres se ha visto igualmente fortalecida por el desarrollo incipiente de la red nacional de centros de reserva para emergencias, en los cuales se mantienen almacenados equipos, herramientas y elementos no perecederos necesarios para adelantar las labores de atención. Centros de éstos se han creado en Ibagué, Manizales, Medellín y Pasto y están en proceso de constitución en Villavicencio y la Costa Atlántica.

Para atender emergencias creadas por productos químicos, el Consejo Colombiano de Seguridad, con financiamiento totalmente privado, creó el Centro de Información para Productos Químicos –CISPROQUIM–, el cual sirve para asesorar durante 24 horas al día y en cualquier sitio del país a quienes se les presenten accidentes con productos químicos.

Para prevenir y atender situaciones de desastre en zonas fronterizas se suscribió un convenio con el gobierno del Ecuador y está en negociación uno similar con Venezuela.

Para todas estas labores de atención de desastres ha sido factor esencial el Comité Operativo Nacional, creado por la ley, en el cual se coordinan las entidades operativas del nivel nacional y se presta la asesoría y supervisión de las actividades a nivel regional y local. Este organismo es dirigido por la Defensa Civil y cuenta con alta participación del Ministerio de Salud, las Fuerzas Militares y de Policía y la Cruz Roja Colombiana.

Participación de Colombia en el decenio internacional de la reducción de catástrofes naturales, aprobado por la Resolución 41-169 de las Naciones Unidas

El país tiene confianza en obtener muy altos resultados en la década 1990 - 2000 en materia de prevención de desastres. Por ello el Sistema Nacional tiene dentro de sus propósitos principales para la misma, los siguientes:

- Fortalecer el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.
- Fomentar contenidos de prevención de riesgos en la planificación del desarrollo, respaldados presupuestalmente.
- Concluir la instalación y operación de las redes sísmica, vulcanológica, hidrometeorológica y la de Centros de Reserva; perfeccionar la de comunicaciones y establecer la de maremotos y un Sistema Nacional de Información.
- Proteger y/o reubicar 100.000 viviendas que hoy se encuentran en alto riesgo.
- Fortalecer organizativa, técnica, administrativa y financieramente a las entidades de socorro y especialmente a los cuerpos de bomberos.
- Institucionalizar y regularizar planes operativos para colegios, universidades, lugares de afluencia masiva, edificaciones públicas y hospitales.
- Procurar que ríos y quebradas están libres de contaminación por basuras y proteger sus cuencas.
- Fomentar la incorporación de conceptos de prevención de riesgos en la cultura de los colombianos, a través de su inclusión en los currículos de preescolar, primaria, secundaria y universitaria y con difusión masiva de información sobre desastres.