

**Participación de los
diferentes sectores
de la sociedad
en el sistema nacional
para la prevención
y atención de desastres
de Colombia**

Anotaciones sobre el tema
Camilo Cárdenas Giraldo
Exdirector Nacional de Prevención y
Atención de Desastres de Colombia
Alba Paulsen de Cárdenas
Colaboradora

5

Introducción

El Documento "Bases para la Elaboración del Plan Nacional de Atención de Emergencias"¹ es el primer texto oficial del Gobierno colombiano en el que se presenta un diagnóstico de la situación nacional en el campo de los desastres de origen natural y tecnológico, el primero en el que se definen políticas globales con énfasis en la prevención y se plantea la necesidad de contar con un Plan Nacional para la Atención de Emergencias y además, se propone la creación del Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Emergencias.

En consideración al tema, resulta de gran importancia rescatar el pensamiento inicial del Gobierno respecto de la descentralización y de la participación comunitaria en el Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres.

Dicho Documento expresa que "las limitadas acciones estatales han tomado poca consideración de las necesidades comunitarias y de la capacidad de respuesta y compromiso que puedan desarrollar las comunidades en las labores de prevención, atención de emergencias, rehabilitación y reconstrucción de zonas afectadas...". Por ello, al referirse a los objetivos y alcances de un Plan Nacional en este campo plantea, entre otros: "Apoyar el proceso de descentralización que se viene aplicando en el país, en

la medida que el mismo brinde la oportunidad de comprometer las instancias regionales y locales de la administración pública y asegurar la participación de las comunidades en la adopción de mecanismos apropiados contra las emergencias que puedan presentarse en regiones específicas".

Posteriormente se refiere a que "En esta perspectiva se hace imperioso definir unos criterios generales que modifiquen el tradicional esquema de atención paternalista del Estado y estimular una participación activa y organizada de las comunidades expuestas a riesgo en las fases de prevención, atención y recuperación, enmarcados dentro de la política de integración nacional, cuyo propósito principal es la erradicación de la pobreza absoluta, factor determinante en el aumento del riesgo frente a emergencias y desastres".

Al referirse al modelo de participación comunitaria, el Documento en cuestión señala lo siguiente:

"Consecuente con los planteamientos hechos anteriormente, se propone diseñar y ejecutar un modelo de participación de la comunidad, entendida como el proceso a través del cual las comunidades en riesgo participan activa y organizadamente, con el apoyo de los Comités de Emergencia Nacional, Regional y Local, en la definición de políticas y orientación de recursos para elaborar el análisis de riesgos, diseñar y aplicar una estrategia educativa que contem-

¹ Documento de la Presidencia de la República de Colombia, publicado en 1987.

ple el reforzamiento y/o modificación de los mecanismos de respuesta propios de la comunidad, conocer los planes de emergencia institucionales y elaborar, probar y aplicar planes operativos orientados a la prevención, manejo y recuperación de la infraestructura, vivienda y empleo, ocasionados por la ocurrencia de fenómenos naturales y/o provocados por el hombre.

La comunidad debe aprender a racionalizar las relaciones hombre naturaleza, actuando sobre las causas humanas que potencializan los efectos de los fenómenos naturales”.

En torno a las formas de promoción de la participación comunitaria, propone:

“La participación comunitaria se puede estimular, concientizando a los agentes institucionales del gobierno para que comprendan que su función es más eficaz y oportuna si la comunidad participa en el proceso de planeación de las acciones orientadas a la atención de los desastres.

Cumpliendo las leyes que existen sobre la participación de la comunidad en el proceso de desarrollo. Adecuando la legislación para que se propicie la participación comunitaria en la definición de políticas y orientación de recursos. Fortaleciendo las organizaciones representativas de la comunidad. Educando a la comunidad sobre la importancia de definir y aplicar unas funciones y responsabilidades específicas frente a la prevención, manejo y recuperación de la población afectada por desastres

Canalizando recursos físicos, humanos y financieros que propicien la participación comunitaria en desastres. Desarrollando en la comunidad una conciencia del peligro que representan los desastres y de la búsqueda de soluciones viables...”.

“La responsabilidad del estímulo a la participación de la comunidad está en manos de las instituciones que conforman los Comités Local, Regional y Nacional de Emergencias y la Oficina Nacional para la Atención de Emergencias de la Presidencia de la República.

De otro lado corresponde a las mismas organizaciones de la comunidad fortalecer su estructura y motivar a las comunidades que no han iniciado este proceso a través de eventos informativos y de educación sobre prevención y atención de emergencias”.

Dentro de este marco, el Documento “Bases para la Elaboración del Plan Nacional para la Atención de Emergencias” expone diferentes temas concretos en los que podrían participar las comunidades, tanto en la fase de prevención, como en las de atención, rehabilitación y reconstrucción.

Legislación vigente y participación ciudadana

La ley 46 de 1.988 y el Decreto Extraordinario 919 de 1.989 que crean el Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres, contienen algunos elementos básicos sobre la participación comunitaria en ese tema. Así, al referirse a los objetivos del Sistema plantean en primer lugar “definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que den lugar las situaciones de desastre o de calamidad”.

En ambas normas se ordena elaborar el Plan Nacional para la Prevención y Atención

de Desastres, el cual incluirá y determinará todas las políticas, acciones y programas que se refieran, entre otros, a la educación, a la capacitación y a la participación comunitaria. Es decir que dichas normas remiten, para el desarrollo del tema de la participación comunitaria, al Plan Nacional mencionado.

Tanto la Ley como el Decreto señalados, al referirse a la composición del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y de los respectivos Comités Regionales y Locales, establecen que estarán integrados, entre otros, por dos representantes del Presidente de la República o de los Gobernadores o de los Alcaldes, según el caso, escogidos entre las asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias de los respectivos niveles.

Adicionalmente, al referirse a los Comités Regionales y Locales, el Decreto 919 de 1.989 expresa: "El respectivo Comité Regional o local podrá, por decisión suya, convocar a representantes o delegados de organizaciones tales como el Cuerpo de Bomberos, las Juntas de Acción Comunal, la Cámara de Comercio o, en general, a representantes de organizaciones cívicas o a personas de relevancia social en el respectivo territorio". De esta forma, aunque no se le otorga el carácter de obligatoria a dicha participación, por lo menos queda explícito el espíritu de las dos normas en cuanto a que diferentes sectores de la sociedad participen en dichos órganos.

Además, respecto a las funciones de los Comités en cuestión en los tres niveles del Estado, las normas mencionadas establecen, entre otras, las de promover y coordinar programas de capacitación, educación e información pública, haciendo explícito que tales funciones se cumplan con participación de la comunidad.

La nueva constitución y la participación ciudadana

Cuando se habla hoy día en Colombia de la participación ciudadana en asuntos políticos, económicos, sociales o ambientales, es perentorio hacer alusión a la nueva Constitución Nacional aprobada en 1.991.

"El nuevo ordenamiento jurídico pretende dar paso a un estado de democracia que, por una parte, reconozca la capacidad de los ciudadanos y facilite su acceso a la participación directa en la toma de decisiones y por otra, no limite su ejercicio al escenario electoral sino que pueda concretarse en otros ámbitos en los cuales la participación ciudadana tiene indudable cabida".²

En efecto, en sus primeros artículos la Constitución define al Estado como un ente de naturaleza "descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática y participativa" y consagra como un fin esencial del Estado "facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación". Se estatuye de esta forma la responsabilidad conjunta del Estado y de la sociedad en la toma de decisiones; aparece aquí un nuevo nivel de responsabilidad, el de la "responsabilidad social". Además, "no sólo institucionaliza y abre espacios a la participación ciudadana, sino que tiene el deber de promoverla y de remover los obstáculos que puedan impedir su ejercicio".²

² El Nuevo Regimen de la Participacion Ciudadana. Presidencia de la República, Consejería Para la Modernización del Estado, Octubre de 1.991.

En términos más específicos, entre "los derechos colectivos y del ambiente", la Constitución estipula que "todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla".

Dentro de los diversos mecanismos concretos para dicha participación, la Constitución crea lo que denomina el "Sistema Nacional de Planeación", constituido por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación. La misma norma ordena que mediante la Ley Orgánica se reglamenten, entre otros, los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los Planes de Desarrollo. En los Consejos de Planeación estarán representados los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Aun cuando tales Consejos son órganos de carácter consultivo, de todas maneras a través de ellos se crea en cada uno de los niveles del Estado el espacio para discutir los problemas más importantes del desarrollo nacional, de cada Departamento y de cada Municipio.

De otro lado, en relación con el control de la gestión pública, el artículo 270 de la Constitución delega en la Ley la facultad de organizar las formas y sistemas de participación que permitan vigilar, no sólo la gestión pública, sino también los resultados de dicha gestión.

Otro de los mecanismos de participación que adquirió importancia en la nueva Constitución respecto de la anterior, es el de las Juntas Administradoras Locales para las comunas y los corregimientos que conforman el territorio municipal. Ellas tienen

como fin asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local.

Un último aspecto de la nueva Constitución que merece mencionarse está relacionado con el régimen municipal, en el cual se define al Municipio como la "entidad fundamental de la división político administrativa del Estado" y entre las principales funciones que se le asigna está la de "promover la participación comunitaria"; de allí se infiere que los Alcaldes y los Consejos Municipales tienen en este campo una tarea primordial.

El proceso de participación ciudadana en el sistema nacional desde sus inicios hasta la fecha

Entre las mejores enseñanzas que dejó al país la experiencia del Volcán del Ruiz en 1.985 fue la de que las emergencias de origen ambiental no pueden manejarse desde los escritorios de la capital del país.

De ahí que desde un comienzo el Sistema Para la Prevención y Atención de Desastres se concibiera como un sistema descentralizado, con un alto ingrediente de participación ciudadana, aunque en ese entonces no se tuviera mayor claridad sobre la manera de lograr este propósito.

Por ello en 1.987, durante la preparación del Documento "Bases para la Elaboración del Plan Nacional para la Atención de Emergencias" se incluyó el capítulo sobre participación comunitaria en el cual se recogieron las ideas existentes en esa época sobre la materia, ideas que quedaron planteadas en ese momento como políticas y directrices para el mediano y el largo plazo, ya que en ese entonces el Sistema aún no había sido creado y no existía, por tanto, el espacio para su aplicación.

No obstante, durante la redacción de la Ley 46 de 1.988 y del Decreto Ley 919 en 1.989 se incluyeron en estas normas los elementos básicos para que se diera inicio a la participación ciudadana, sin que se entrara en mayor nivel de detalle, tarea que se transfirió para que fuera abordada en el Plan Nacional para la Prevención de Desastres previsto en la citada Ley.

Desde ese entonces dentro del equipo interinstitucional promotor de la creación del Sistema Nacional, existía unidad de criterio sobre algunos elementos relativos a la participación ciudadana en el campo de los desastres de origen ambiental, en torno a aspectos tales como los que se citan enseguida:

- Los conceptos sobre comunidad, organización y participación comunitaria o ciudadana que se manejan en general cuando se habla de proyectos de desarrollo son a menudo estereotipados, reduccionistas y alejados de la realidad.

- Cuando en el tratamiento de los problemas del desarrollo se hace referencia a la organización y a la participación ciudadana, es indispensable remitirse a los diferentes sectores de la sociedad vinculados en una u otra forma al tema sobre el cual se esté trabajando. En cuanto a la problemática de

los desastres, no se puede seguir aludiendo de manera exclusiva a los habitantes de las zonas de riesgo, sino que es necesario considerar los diferentes sectores involucrados, tales como el político, el técnico, el de la planificación, el científico, el empresarial, el gremial, el de los cuerpos de socorro, el de las organizaciones no gubernamentales, el de los medios de comunicación, el sindical, la acción comunal, las Juntas de Defensa Civil, las organizaciones cívicas y las organizaciones populares en general.

- Es muy acentuada la costumbre de pretender organizar la población en función de cada proyecto que se vaya a desarrollar con ella, omitiendo profundizar previamente acerca de las organizaciones preexistentes, con lo cual acaba produciéndose más daño que bien entre dichas poblaciones.

- Aunque con varios de los sectores antes mencionados es factible trabajar en forma conjunta desde el nivel central del país, la experiencia ilustra suficientemente que el propósito de manejar organizaciones populares desde los escritorios de las capitales raramente conduce a resultados positivos. De ahí que en términos generales resulte mucho más procedente tratar esta temática en el nivel municipal.

- Desde los inicios de este proceso había claridad en cuanto a que mientras el Estado no se organizara alrededor del tema de los desastres, era una utopía exigirle organización a la ciudadanía. Se concluyó entonces que debía otorgarse prioridad máxima a la creación y al fortalecimiento del Sistema Nacional al cual se ha venido haciendo referencia, para que pudiera así el Municipio, en forma descentralizada, trabajar con las organizaciones sociales existentes en su territorio

Sobre las anteriores bases, el trabajo desarrollado por el Sistema Nacional con algunos sectores de la sociedad podría resumirse como sigue:

- La tarea no se ha realizado en toda su dimensión en forma sistemática.

- Mientras el Sistema Nacional no logre una total consolidación en el país, -meta que tardará aún varios años en ser alcanzada-, no es posible esperar que los distintos sectores de la sociedad trabajen en forma estrecha con todo el Sistema, labor que tomará mucho más tiempo.

- El mayor esfuerzo se ha dirigido hasta ahora a integrar, coordinar y consolidar las diferentes esferas del área gubernamental y es allí donde se ha logrado uno de los mayores progresos, pues ello ha permitido el desarrollo del Sistema a nivel nacional, regional y local, aunque esta sea también una tarea que requiere aún de mucho tiempo para la obtención de las metas esperadas.

- Tanto en el orden nacional como en el regional y en el local, el sector técnico es uno de los sectores que mejor respuesta ha dado al Sistema y se ha convertido en uno de los soportes fundamentales para su desarrollo.

- El Sistema Nacional de Planificación, el cual está apenas en proceso de estructuración como Sistema, pero que como instrumento institucional tiene varias décadas de tradición en el país, ha sido uno de los principales objetivos del trabajo del Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres. Los resultados no han correspondido al esfuerzo realizado ya que, aunque la receptividad ha sido en general buena, sólo en muy pocos casos se ha logrado la elaboración de planes territoriales o institucionales en los cuales se encuentre integrado el

concepto de prevención de desastres; lo anterior no significa que se desconozca la existencia en la actualidad de muchos proyectos y actividades de prevención y de mitigación de desastres en marcha en el país, pero en términos generales estos proyectos actúan cada uno por su lado en forma desarticulada.

- En la actualidad cursa en el Congreso de la República un Proyecto de Ley mediante el cual se propone la creación del Ministerio del Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental. Este es otro de los sectores claves para la prevención de riesgos ambientales, sector que en este momento está representado en forma dispersa por diferentes entidades del orden nacional y regional. También hacia éste se han dirigido algunos esfuerzos, pero los resultados han sido muy pobres. El CONPES órgano máximo de la política económica y social ordenó la coordinación de los dos Sistemas, pero muy poco se ha avanzado en esta dirección.

En algunos Departamentos se está trabajando en la búsqueda de mecanismos efectivos de integración del manejo de los temas ambientales con los de prevención de desastres, pero estos esfuerzos son aún incipientes.

Este es un campo hacia el cual es absolutamente indispensable dirigir un gran esfuerzo, pues del éxito que se logre en la integración de lo ambiental con la temática de los riesgos de origen natural dependerá en buena medida que se puedan resolver los principales problemas que originan los desastres en Colombia.

- En cuanto al sector científico, el balance a la fecha es bastante favorable ya que, aunque el avance sea parcial, debe reconocerse que la integración del mismo con los

órganos decisorios de la administración pública es un problema de difícil solución en los países en desarrollo. Es por ello que los logros alcanzados en este aspecto en Colombia han tenido una significación fundamental para el desarrollo del Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres. Sin embargo, es necesario aceptar que la vinculación de las Universidades al tema es todavía insatisfactoria.

Debido a que la vinculación de los científicos se ha producido primordialmente alrededor de los tipos específicos de amenaza de origen natural, es importante analizar su vinculación desde éste punto de vista.

• La amenaza sísmica. Los campos de la sismología y de la ingeniería sísmica han registrado un avance institucional y tecnológico muy importante en los últimos años y su dinámica apunta hacia el fortalecimiento de su capacidad investigativa. El Sistema Nacional ha sido un soporte importante para su desarrollo; se ha logrado un buen nivel de coordinación entre todos los órganos públicos, privados y personas que trabajan en esta área en el país y ellos, a su vez, han prestado un apoyo importante a las actividades del Sistema.

• La amenaza volcánica. En el país este campo científico nació prácticamente a raíz de la erupción del Volcán del Ruiz en 1.985. Los progresos alcanzados durante el corto tiempo transcurrido desde entonces han encontrado reconocimiento en el ámbito internacional; se ha logrado consolidar el Observatorio Vulcanológico Nacional con sede en Manizales, desde donde se monitorea el Volcán del Ruiz y una subsele en la ciudad de Pasto para vigilar el Volcán Galeras, sin olvidar el monitoreo de otros Volcanes desde otras ciudades del país. En los últimos años

la actividad continua de los dos Volcanes señalados, ha estimulado el apoyo permanente del Gobierno a esta labor científica, pero a su vez el Gobierno, en los niveles nacional, regional y local, ha integrado plenamente al cuerpo de especialistas nacionales en su proceso diario de toma de decisiones sobre la materia. Es decir que el apoyo mutuo ha permitido tanto el desarrollo del Sistema Nacional como de esta actividad científica.

• Amenaza de maremotos. Este tema de investigación surgió hace pocos años en el país, por lo cual son muy pocas las personas y entidades que trabajan en él. pero estas se encuentran plenamente integradas en una labor conjunta que cuenta hoy día con un importante apoyo por parte del Sistema Nacional, el cual ha obtenido a la vez grandes beneficios de este grupo de trabajo. Las perspectivas en este campo se perciben como de enorme trascendencia para los próximos años

• Amenaza por deslizamientos. Este es un problema que afrontan a menudo muchas zonas del territorio colombiano y con el cual están comprometidas diferentes entidades públicas y privadas de los ámbitos nacional, regional y local. A través de los Comités Regionales y Locales de Emergencias y del Comité Técnico Nacional se ha logrado una elevadísima participación de este sector técnico y científico en todo el país, constituyéndose así éste en un soporte esencial para el Sistema Nacional y generándose a la vez con ello un gran avance en esta especialidad

• Amenazas hidrometeorológicas. Es otra de las áreas que con mayor frecuencia ocasiona problemas en el país. Muestra un importante avance tecnológico en los últimos años y está dando los primeros pasos hacia el afianzamiento de la actividad investigativa.

La labor es desarrollada fundamentalmente por una entidad del orden nacional, aunque en los últimos años ha crecido la participación de otras entidades nacionales y regionales en el manejo de dicha temática. La participación de estas dentro del Sistema ha sido muy amplia y existe un buen de coordinación entre los tres niveles. La actividad privada en este campo no es significativa y hasta la fecha no se ha establecido coordinación entre las últimas y las entidades públicas respectivas.

➤ Otras amenazas. Sin entrar a detallar todos los campos posibles de actividad, merecen resaltarse dos: el de incendios forestales y el de riesgos tecnológicos; en ambos se ha producido ya un principio de coordinación entre los sectores público y privado, pero la coordinación es aún precaria.

➤ Respecto al sector político, su abordaje toca uno de los puntos más discutidos sobre la temática de las relaciones entre los distintos sectores de la sociedad en América Latina

El Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia tiene la peculiaridad de que, como respuesta a un sentimiento nacional surgido del desastre del Nevado del Ruiz, fue creado por voluntad política de las altas esferas del Gobierno Nacional. A partir del apoyo inicial, el mundo político ha sido uno de los objetivos centrales de la actividad del Sistema. El logro ha consistido en mantener y ampliar el apoyo político, administrativo y financiero del Gobierno Nacional, haber penetrado los niveles políticos en muchas regiones y municipalidades y también muchos cuerpos colegiados y grupos políticos frente a temas específicos.

Este esfuerzo deberá ampliarse y ser realizado en forma permanente, ya que el éxito que se alcance en las esferas políticas condiciona en buena medida la perdurabilidad del Sistema.

➤ En lo que concierne al sector empresarial, desde su creación el Sistema dispone de un grupo de trabajo en riesgos industriales, conformado principalmente por la industria petroquímica, el cual ha dado lugar a la realización de varios trabajos conjuntos. Más recientemente, en algunas de las grandes ciudades se han producido aproximaciones entre el ramo de la industria y los respectivos Comités de Emergencias Locales y Regionales.

De todas maneras la relación con este sector es aún muy incipiente y es necesario intensificarla en forma importante.

➤ Aunque no pueda denominársele propiamente como un sector de la sociedad, por tratarse de un conjunto de actores tradicionalmente importantes en el tema de los desastres, resulta imprescindible hacer alusión a los organismos públicos y privados de socorro, de rescate o de seguridad y a los enormes cuerpos de voluntarios del socorrismo. A causa de deficiencias en las normas legales, anteriormente no se contaba con instrumentos efectivos para lograr que estas organizaciones trabajaran con la coordinación deseada, pero ellas siempre han estado presentes en las situaciones de emergencia. Con la creación del Sistema Nacional dichas organizaciones se convirtieron en otro de los soportes fundamentales del mismo, han alcanzado grados importantes de integración y se han constituido en punta de lanza de la descentralización, como consecuencia del fortalecimiento que con su apoyo han logrado las administraciones municipales y departamentales.

➤ Al sector de los medios de comunicación le han otorgado especial atención los diferentes órganos del Sistema. A la vez, la colaboración que ha recibido el Sistema por parte de estos medios ha superado con creces las expectativas iniciales. La concientización sobre la delicadeza que requiere el manejo del tema y su positiva actitud de respaldo y de apoyo a las iniciativas desarrolladas, constituyen un logro destacado en el país. No puede sin embargo ignorarse que todavía existe un amplio espectro de tareas a desarrollar con este sector.

➤ Al hacer alusión a las organizaciones no gubernamentales se observa que en algunas regiones del país los Comités de Emergencias han mantenido excelentes relaciones con estas, aunque los trabajos que se han cumplido en forma conjunta se han centrado principalmente en la rehabilitación y en la reconstrucción postdesastre.

En épocas anteriores el trabajo indiscriminado con todo tipo de ONGs condujo a resultados poco positivos; no obstante, vale la pena propiciar la interrelación con aquellas organizaciones más técnicas y serias en su trabajo que no comparten las concepciones tradicionales, sino que se compenetran con la filosofía del Sistema Nacional.

➤ Las organizaciones gremiales de profesionales constituyen otro sector con el cual solo se han producido aproximaciones esporádicas en ciertas áreas profesionales como la ingeniería, la geotecnia, la geología, la medicina y la arquitectura. Este sector tiene capacidad para prestar una mayor colaboración al Sistema.

➤ Mención especial debe hacerse del sector agropecuario. Es uno de los sectores que mayor responsabilidad tiene en el dete-

riorio del medio ambiente y en la ocurrencia de desastres de origen ambiental. Sin embargo el grado de participación y de compromiso con la prevención de riesgos, tanto de la esfera pública como de la privada del sector, ha sido en la práctica nula.

➤ Con las organizaciones cívicas, de acción comunal, las veredales y en general las de carácter popular, el trabajo ha sido reducido y asistemático.

Como ya se mencionó, esta labor es de responsabilidad municipal y debe ser liderada por los Comités de Emergencias, los Alcaldes y los Concejos Municipales.

En general los Comités solo acuden a las organizaciones populares cuando se presentan emergencias o después de los desastres, pero debe reconocerse que cada vez es mejor la respuesta de tales organismos, en la misma medida en que progresa la organización gubernamental.

No debe dejar de mencionarse que en algunas zonas estas organizaciones presentan avances, sobretodo en aquellas en las que las emergencias son recurrentes, tales como las de inundaciones en llanura en algunos de nuestros grandes ríos y en algunas cuencas de alta pendiente.

Desde el nivel nacional la principal contribución en este campo ha sido el gran esfuerzo desarrollado a través de la información pública. La elaboración y la distribución masiva en todo el país de cartillas por tipo de amenaza para la capacitación de la población y la emisión de numerosos programas de radio y televisión, han estimulado la organización y la participación ciudadanas alrededor de los Comités Locales; adicionalmente el Programa Escolar Para la Prevención de Desastres ha sido otro de los grandes esfuer-

zos que, con el mismo fin, ha sido promovido desde el ámbito nacional.

De lo que no hay lugar a dudas es de que con este sector es con el que existe uno de los mayores potenciales de trabajo; la Constitución Nacional y las normas vigentes sobre prevención y atención de desastres ofrecen un óptimo sustento.

Conceptos a desarrollar para el futuro del sistema

Desde la perspectiva del anterior análisis se desprende que hay algunos elementos conceptuales que valdría la pena elaborar en forma más amplia, si se desea masificar y sistematizar la participación de los diferentes sectores de la sociedad al interior del Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres

➤ La Constitución define al Municipio como "entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado". Por tanto, es el Municipio la puerta de ingreso del ciudadano a los servicios que brinda el aparato estatal. Ante la tradicional ineficiencia y deshonestidad de este aparato, la Constitución de 1.991 estableció los canales de participación ciudadana, a través de los diferentes tipos de organización de la sociedad civil, como una opción y un derecho de cada colombiano.

La actitud de desconocer dicha opción y de tratar de solucionar los problemas ejecutando programas y acciones de desarrollo sin involucrar al aparato estatal, o sea, ignorándolo por su ineficiencia, puede originarse por

diferentes razones. La primera es la de aquellas comunidades o sectores sociales que deciden, por sus propios medios, con recursos financieros no oficiales y con su propio nivel de organización, llevar a cabo proyectos, sin la pretensión de que esta sea la forma permanente de resolver todos sus problemas y necesidades. La segunda es la de quienes asumen una clara posición política de rechazo del Estado, lo cual resulta comprensible si quienes asumen dicha actitud son consecuentes con todas las implicaciones que ella conlleva.

Una tercera es la de aquellos que, sin asumir una clara actitud política erróneamente creen que, ante la ineficiencia del aparato estatal, pueden organizarse y obtener recursos técnicos y financieros por fuera de las instituciones públicas, como vía de solución permanente de todos sus problemas. Lamentablemente esta posición ilusa es auspiciada por muchas organizaciones no gubernamentales, nacionales y extranjeras, las que en esas condiciones ofrecen sus servicios pretendiendo sustituir a las administraciones municipales, con el pretexto de ser garantes de mayor eficiencia y honestidad. Con esta actitud lo que se logra es contribuir a la desinstitucionalización del Estado, pues se le libera de su responsabilidad en el control del uso de los recursos públicos y de las presiones sociales a la dirigencia político-administrativa, se desorienta a las fuerzas ciudadanas, se crean mayores frustraciones entre las poblaciones vulnerables y finalmente, se generan problemas políticos supuestamente no buscados y, por tanto, causas adicionales de violencia.

➤ En el contexto colombiano actual, exceptuando a quienes asumen conscientemente un actitud política en sentido opuesto, las fuerzas sociales cuentan con opciones nuevas como la de organizarse

para generar procesos que las conduzcan a ocupar los numerosos espacios abiertos por la Constitución para su participación en las decisiones que las afectan y en la vida política, administrativa y cultural de la Nación. Sin embargo, no debe tampoco pensarse que la nueva Constitución Nacional conlleve la solución a todos los problemas del país.

➤ “Descentralizar es hacer democracia de participación”³, dice la Federación Colombiana de Municipios; de ahí que continuar trabajando en la profundización y en el fortalecimiento del proceso de descentralización nacional debe continuar siendo un propósito fundamental del Sistema.

➤ La participación no debe tener como finalidad única la actividad electoral, sino también el compartir y estar presentes en los procesos de toma de decisiones sobre los temas que interesan o afectan a cada persona.

➤ La participación no debe tener el sentido único de reivindicación de los derechos, sino que debe conducir paralelamente a la identificación y al compromiso con el cumplimiento de las responsabilidades que competen a cada persona.

➤ En cada proceso deben estar presentes todos los sectores cuyos intereses o responsabilidades estén comprometidos en él.

➤ Uno de los tantos problemas que surgen en los procesos de toma de decisiones sobre temas del desarrollo radica en que sólo muy pocos sectores sociales están representados en estos y quienes lo están son por lo regular

las organizaciones política y económicamente más fuertes; además, por lo general están allí para reclamar sus derechos y muy poco para comprometerse en el cumplimiento de sus deberes.

➤ El acceso de nuevos sectores a los procesos de toma de decisiones del Estado constituye un avance fundamental en el país. No obstante, mientras subsistan, entre otros, grandes diferencias en los niveles de educación y de acceso a la información entre sectores de la población, la efectividad de la participación también será diferencial por actores sociales.

➤ La participación no radica en el simple acto de presencia formal de un miembro de un sector cualquiera en un proceso. La fuerza de la participación va en relación directa con la fuerza de la representatividad y esta sólo la logran los sectores organizados; ello significa que sin organización tampoco es viable la representación real de los sectores sociales.

➤ La organización tiene una finalidad, tal como lo expresa la Federación Colombiana de Municipios en el texto antes citado: “Cada comunidad deberá poseer canales de expresión que le permitan identificar en forma comunitaria sus prioridades y sus necesidades y esta determinación será rectora de la planeación, del recaudo de ingresos fiscales, de la presupuestación y de la ejecución del gasto público.”

➤ Abrir espacios para la participación ciudadana no es una opción sino una obligación del Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres en todos los niveles e instancias.

La Fuerza de la Autonomía Local. Historia de un Proceso. Federación Colombiana de Municipios - FFSCOL. Bogotá. Octubre de 1991.

Elementos para una estrategia sobre el tema

Las nuevas normas constitucionales y legales y la experiencia y conceptos desarrollados por el Sistema suministran las bases para establecer una estrategia de largo plazo que permita profundizar y ampliar la participación de los distintos sectores de la sociedad en el Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres. Para ello podrían tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes elementos:

Fortalecer el proceso de descentralización al interior del Sistema es la mejor manera de asegurar que en cada nivel surjan los espacios de trabajo en los cuales se deban encontrar los diferentes sectores relacionados con los problemas del respectivo territorio.

➤ La participación se debe seguir orientando fundamentalmente a integrar a los representantes de los diferentes sectores en los centros de coordinación del Sistema, a saber, los Comités, las comisiones asesoras y las Oficinas de Coordinación en los tres niveles del Estado, ya que allí es donde se toman las principales decisiones en el Sistema y se coordinan las acciones de las diferentes entidades involucradas.

➤ El fortalecimiento máximo del Municipio, de los Comités Locales y de las Oficinas de Coordinación para el tema de los desastres, debe ser un propósito de todas las acciones que se emprendan dentro del Sistema, como base fundamental para que las organizaciones sociales del orden municipal tengan la posibilidad de reclamar sus derechos y de comprometerse a su vez con las

responsabilidades que les corresponde en ese campo.

➤ El nivel departamental del Sistema con sus órganos, el Comité Regional y las comisiones especializadas, deberán elevar cada vez más su potencial coordinador de los diferentes sectores que operan en cada Departamento y en particular de la capacidad técnica y científica que concentra el Estado en las capitales departamentales, para ponerlos al servicio de los municipios correspondientes.

➤ Es responsabilidad de los entes que conforman las Comités Locales y Regionales Para la Prevención y Atención de Desastres, promover en forma directa la participación en el tema de los sectores sociales de su respectivo territorio.

➤ El nivel nacional del Sistema debe estimular y vigilar que se cumplan los mandatos legales y constitucionales sobre participación de los sectores en la prevención y atención de desastres y en particular, debe asegurar que las entidades nacionales se comprometan cada vez más con el tema preventivo, lo cual debe reflejarse en un apoyo cada día mayor a los Comités Regionales y Locales.

➤ Es necesario hacer un seguimiento de las leyes que se están tramitando en el Parlamento sobre participación ciudadana, con el fin de lograr un óptimo aprovechamiento de las facultades que otorga la Constitución en este campo.

➤ Potencialidades derivadas de la Constitución, como son el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación, al igual que las Juntas Administradoras Locales, son instancias que deben utilizarse al máximo para que los diferentes sectores puedan

expresar en ellas sus necesidades y prioridades en el campo de los riesgos ambientales, con miras a incorporarlos en los planes de desarrollo y de inversión correspondientes.

➤ Tanto en el ámbito nacional como en el territorial será necesario identificar en detalle los sectores que en cada caso debieran estar involucrados, de las organizaciones o fuerzas que los componen, del tipo de relación que cada uno de ellos tiene con el tema, de los derechos y responsabilidades con el mismo, de la forma como podría establecerse una relación real con cada uno de ellos, para de esa manera proceder a promover en concreto su vinculación con el Sistema.

➤ La relación del hombre con el medio ambiente y con los desastres debe ser una de las bases primordiales para promover la participación de la ciudadanía y de las diferentes organizaciones de la sociedad en los espacios abiertos por la Constitución y por las Leyes.

➤ Desde el nivel nacional del Sistema se deberán reforzar cada vez más la educación y la información pública en este campo en todo el país.

➤ Una de las principales conclusiones del V Congreso Nacional de Municipios celebrado en Marzo de 1.993, se refiere a la situación de los Municipios menores de 30.000 habitantes, los cuales suman 850 en el país; se plantea su situación particular en las áreas técnica, administrativa y financiera, por la carencia de recursos que los caracteriza, razón por la cual sus Alcaldes se ven obligados a realizar en forma personal todo tipo de labores. Es necesario diferenciar esta situación de la de los Municipios mayores y en ello las comisiones técnicas de los Comités Regionales de Prevención de Desastres

desempeñan un papel fundamental de apoyo a tales Municipios, con el objetivo de facilitar, entre otros, la participación de los principales actores sociales de la localidad en esta actividad.

➤ El Sistema de Prevención de Desastres en sus diferentes niveles deberá continuar promoviendo el tema entre todos aquellos órganos e instancias que, con otros fines específicos, ya cuentan con la participación de la ciudadanía, entre los cuales pueden mencionarse los Comités DRI, los Comités de Participación Comunitaria del sector salud, los Comités de Rehabilitación -PNR- y el Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad.

➤ En todo momento deberá tenerse presente que, de acuerdo con la Constitución Nacional, el objeto de las participaciones de las organizaciones sociales radica en que estas "constituyen mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de planeación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan". (Artículo 103).

Algunas ideas específicas sobre formas de participación

Sin la pretensión de ser exhaustivos en esta materia, se recogen a continuación diferentes ideas acerca de cómo lograr la participación de los distintos sectores de la sociedad en el Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres.

➤ La esfera política debe continuar siendo de alta prioridad dentro del trabajo del Sistema en todos los niveles. Su vinculación con el tema de la prevención de desastres es absolutamente indispensable, si se tiene en cuenta que en general, en las decisiones sobre planificación, sobre inversiones, sobre prelación en la definición de acciones, son los políticos quienes lideran los procesos correspondientes. Deberá realizarse todo el esfuerzo posible para concientizar, informar y capacitar en el tema a todos los sectores políticos y administrativos del Estado en sus tres niveles.

➤ El Sistema Nacional de Planificación será un ámbito en el que participen los diferentes sectores de la sociedad. El Sistema Para la Prevención y Atención de Desastres deberá procurar que en cada territorio las entidades que conforman los respectivos Comités Regionales o Locales de Emergencias desarrollen la labor de concientización y de información con los representantes de los correspondientes Comités Territoriales de Planificación; su importancia radica en que allí se estudiarán los planes de desarrollo y los planes de inversión municipales y departamentales. Igual labor deberá ser realizada con las Juntas Administradoras Locales.

➤ Igualmente se continuará desarrollando el máximo esfuerzo para que las Oficinas de Planeación Departamental y Municipal y los Consejos Regionales de Planificación sean órganos centrales de la prevención de desastres en cada territorio. Es necesario promover y vigilar que cumplan las obligaciones establecidas en el Decreto 919 de 1.989 sobre planes de desarrollo, presupuesto, evaluación de riesgos y participación en Comités de Emergencias; además, incentivarlas para que creen las comisiones técnicas que se requiera y para que allí se de lugar a que participen los diferentes sectores, en especial el técnico y el científico.

El Sistema Nacional del Ambiente adquiere esencial importancia por varias razones: en primer lugar este Sistema va a tener una responsabilidad muy alta sobre aspectos de política, de planificación y de recursos en los campos más íntimamente vinculados con las causas de los desastres de origen ambiental. Es por ello que la integración de dicho Sistema con el de Prevención de Desastres es una necesidad apremiante. Adicionalmente los principales sectores sociales vinculados a los temas ambientales son prácticamente los mismos que para la prevención de desastres; de ahí que sea conveniente hacer intercambio de la totalidad de la información entre los dos Sistemas y definir las formas concretas de coordinación y de integración de los trabajos en los distintos organismos de ambos Sistemas. El Ambiental, por su parte, debería estar representado en las diferentes instancias del Sistema de Prevención y Atención de Desastres.

El sector científico, tal como se mencionó anteriormente, ha logrado un buen nivel de participación en la problemática de los desastres. No obstante, debido a que las Universidades no están vinculadas por igual

en todas las regiones y en general no es constante ni continua su participación, es una relación que se debe promover intensamente, con base en trabajos e investigaciones concretas, en coordinación con los Comités Regionales y Locales de Emergencias.

En cuanto al sector técnico, en ningún momento debe olvidarse que, por su amplia participación, se ha constituido en uno de los principales soportes del Sistema. Fortalecer esta vinculación debe ser una tarea permanente, pero la labor primordial hacia el futuro debe ser la de orientar su trabajo para que el concepto de prevención de desastres se materialice, no solamente en proyectos aislados, sino también en los planes de desarrollo y de inversión territoriales.

• El sector empresarial debería estar mucho más ampliamente vinculado al Sistema Nacional; se deben reconocer las dificultades para alcanzar esta meta, a pesar de que en el nivel nacional una de las comisiones asesoras más antigua y eficiente es la de riesgos industriales, conformada básicamente por el sector industrial privado, pero el alcance de su labor es muy reducido frente a la problemática global.

Trabajos como el que se adelanta en Barranquilla con la metodología Apell es una de las formas prácticas para vincular al sector industrial a esta temática.

Con la Oficina Ambiental de la Asociación Nacional de Industriales -ANDI-, es conveniente y posible promover la realización, tanto de trabajos similares en otros Departamentos, como actividades más específicas, pero de interés nacional. Procurar crear comisiones de riesgos industriales a nivel regional debería ser otro propósito.

• Al sector agropecuario, tanto por la responsabilidad que le compete en los riesgos ambientales, como por su renuencia a participar en el tema, debería concedérsele un tratamiento especial en la búsqueda de su compromiso y para ello acudir a las más altas esferas del Gobierno y de las organizaciones privadas correspondientes.

• En cuanto a las ONGs. en cada Departamento sería conveniente disponer de una buena evaluación de las mismas, con el fin de poder medir el real potencial de colaboración de este sector. Con ellas es importante dejar en claro que su papel es el de ayudar a fortalecer a los Departamentos, a los Municipios y a las organizaciones ciudadanas y no el de sustituir a estos entes en el ejercicio de sus responsabilidades.

• Sobre esas bases la tarea será estimular la colaboración de estas entidades, primordialmente en el campo preventivo y, cuando se requiera, en la rehabilitación y reconstrucción postdesastre.

• Respecto al sector de los medios de comunicación, es indispensable concientizar a los Comités Regionales y Locales de Emergencias sobre la importancia estratégica que aquellos tienen para el buen manejo de esta problemática. Los seminarios, talleres y documentos específicos para el sector revisten gran importancia.

• Las organizaciones de socorro y de rescate, públicas y privadas, deben ser promovidas en todo el ámbito nacional alrededor de la Defensa Civil y ser respaldadas con programas de capacitación y de información, para lo cual se deberá contar con el apoyo técnico de los Centros Regionales de Reservas para Emergencias.

Finalmente queda por mencionar el sector de las organizaciones ciudadanas de carácter popular o comunitario en sus distintas modalidades y denominaciones. Aunque algunas de ellas se han organizado con carácter regional o nacional, su presencia y labor es fundamentalmente del ámbito municipal y a él haremos referencia principalmente.

A este tipo de organización se le ha tenido en cuenta básicamente en situaciones de emergencia y en general se le ha asignado un papel muy pasivo a su participación. Es necesario valorar en toda su magnitud el elevado potencial de colaboración que existe con estas organizaciones, tanto en la labor preventiva como en la respuesta a las emergencias y en la fase de reconstrucción. A ellas hay que crearles los espacios que permitan su participación sistemática desde la definición de políticas, planes, programas y priorización de actividades. Las pocas experiencias en este sentido en el país son suficientemente reveladoras del potencial allí subyacente.

Para ello es necesario que los Municipios apoyen y promuevan las organizaciones ciudadanas, que propicien programas de capacitación e información, que representantes de las mismas formen parte de los diferentes órganos del Sistema Municipal de Prevención y Atención de Desastres y que con el apoyo de los grupos técnicos locales y regionales preparen y desarrollen sus propios proyectos.

Los cuerpos técnicos tienden por lo general a desconocer los recursos de todo orden que manejan los diferentes grupos sociales; no sólo se trata de la mano de obra; lo es también la información que manejan sobre sus zonas, los recursos materiales de diverso orden existentes en las mismas, el

apoyo logístico que pueden prestar, además de su capacidad de evaluación y de control sobre las actividades que se realicen; si las comunidades se sienten realmente involucradas participando en los procesos de definición y de ejecución de proyectos, tienden a poner a disposición sus recursos y se crea adicionalmente en esa forma un mayor compromiso por parte de la población.

La integración de la ciudadanía y de sus organizaciones con el Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres debe fomentarse en función de la protección de la vida y de los bienes de las comunidades, pero dentro de un marco amplio de profundización sobre las relaciones hombre medio ambiente.

Muchos son los campos específicos en los cuales pueden cooperar las organizaciones ciudadanas; sin tratar de cubrir todas las posibilidades en esta materia, a continuación se mencionan algunos de ellos.

En las actividades preventivas, por ejemplo, en la reconstrucción de la historia sobre los riesgos y los desastres de su comunidad; en la identificación de las amenazas de origen natural y antrópico y en el análisis de las vulnerabilidades y de los riesgos a los que están sometidas; en la producción de información sobre riesgos; en la elaboración de inventarios de recursos disponibles de las comunidades para estas finalidades; en la definición de las prioridades y de los proyectos a realizar y mediante la participación en la ejecución de los mismos, cuando ello sea posible; en la vigilancia y control de su ejecución; en la vigilancia de las zonas de riesgo; en la vigilancia del manejo de las cuencas y de los recursos naturales en general; a través de la participación en la definición sobre el uso de los suelos y sobre tecno-

logías a emplear; en el desarrollo de campañas de educación ambiental; en la elaboración de preparativos de respuesta ante situaciones de emergencia. Se debe además tener en cuenta que las organizaciones sociales son las más apropiadas para realizar programas de divulgación de información y de capacitación de sus propios miembros.

En las actividades de atención de emergencias y de desastres las comunidades juegan un papel muy importante en el socorro y rescate de los afectados, mientras llegan al sitio los entes especializados; en la identificación de daños y en la vigilancia de la amenaza causante del problema, los ciudadanos se constituyen en soporte destacado para los Comités Operativos de Emergencias; de igual forma en lo concerniente al albergue y alimentación de los afectados, las comunidades cumplen una sustancial labor de apoyo.

Respecto a la fase de rehabilitación y reconstrucción postdesastre, las organizaciones de las poblaciones afectadas deben ser miembros obligados de toda estructura institucional que se establezca para la definición, elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos a desarrollar; sin su estrecha participación es un error tratar de adelantar cualquier actividad de rehabilitación o de reconstrucción. Su colaboración es necesaria en los diagnósticos y en la evaluación de daños; en la definición de prioridades de acción; en la identificación de los planes a desarrollar; en la ejecución de muchas de las actividades y obras; en el control y la evaluación de las labores adelantadas y del uso de los recursos; en la definición de los tipos de proyecto de vivienda y de actividades productivas a ejecutar.

Investigaciones de apoyo

Toda esta labor de búsqueda de masificación de la participación ciudadana en el Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres deberá estar acompañada de investigaciones sobre diferentes tópicos y en distintos contextos que conduzcan a reforzar a los Comités de Emergencias y a los entes territoriales en el conocimiento y manejo de los diferentes tipos de organización existentes.

Entre otros, estas investigaciones deberán orientarse a identificar los diferentes actores sociales vinculados al tema de los riesgos y desastres de origen ambiental y el tipo de vinculación y sus responsabilidades frente al mismo; analizar las diversas formas de organización desarrolladas por estos actores en los diferentes contextos; identificar los procesos de los que actúan, el tipo de participación y el papel que cumplen en este campo; estudiar los aspectos culturales, económicos y sociales en general que, de una parte, originan las vulnerabilidades de la población y, de otro lado, condicionan sus formas de organización; identificar la percepción que se tiene de los riesgos, el nivel de apropiación de los mismos por parte de cada una de esas organizaciones, el grado de conocimiento sobre las causas de los mismos, la percepción respecto al nivel de responsabilidad que tienen sobre ellos y, finalmente, las posibilidades a su alcance para contribuir a eliminar o, por lo menos, a disminuir los niveles de riesgo existentes.

**Referencias
Bibliográficas**

Constitución Política de Colombia. 1.991.

Decreto - Ley 919 de 1.989.

Bases Para la Elaboración del Plan Nacional
Para la Atención de Emergencias. Presi-
dencia de la República de Colombia.
Bogotá. 1.987.

El Nuevo Régimen de la Participación Ciuda-
dana. Presidencia de la República.
Consejería Para la Modernización del
Estado. Bogotá. Octubre de 1.991.

La Fuerza de la Autonomía Local. Historia de
un Proceso. Federación Colombiana de
Municipios FESCOL. Bogotá Octubre de
1.991.

La Participación Ciudadana y Comunitaria en
la Constitución. Desarrollos Legislativos y
Propuestas Para el IV Encuentro Nacional
de Alcaldes (Versión Preliminar) Darío I.
Restrepo Botero. José Lorduy Ortegón.
Bogotá. Mayo de 1.992.

Realidad Municipal. La Revista de la Descen-
tralización. No. 20. Bogotá. Abril 30 de
1.993.

Red de Estudios Sociales de Prevención de
Desastres en América Latina. Agenda de
Investigación y Constitución Orgánica.
Lima. Perú. Enero de 1.993.

Antecedentes y Orígenes del Sistema Nacio-
nal Para la Prevención y Atención de
Desastres en Colombia. Una Primera
Aproximación al Tema. Camilo Cárdenas
Giraldo. Bogotá. Marzo de 1.993.

Sistema Nacional Para la Prevención y
Atención de Desastres. Análisis de las
Normas Legales. Camilo Cárdenas Giraldo.
Bogotá. Mayo de 1.993.