Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres

DIRECCION NACIONAL PARA LA

PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES

MINISTERIO DE INTERIOR

Tabla de Contenido

Introducción. 5

1. **Diagnóstico General.** 19
   1.1 Los Riesgos Naturales y Antrópicos en Colombia 19
   1.2 La Acción del Estado 21
   1.3 Desarrollo Institucional 22

2. **Fundamento del Plan Nacional.** 25
   2.1 La Politica del Estado Colombiano 25
   2.2 Objetivos de la Politica de Prevención de Desastres 27
   2.3 Los Instrumentos de la Politica 28

3. **Principios y Estrategias del Plan Nacional.** 33
   3.1 Principios Generales 33
   3.2 Estrategias Generales 34

4. **Principales Programas y Subprogramas.** 41
   4.1 Programas para el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico 41
   4.2 Programas para la incorporación de la prevención y reduccion de riesgos en la planificación. 42
   4.3 Programas de fortalecimiento del desarrollo institucional 44
   4.4 Programas para la socialización de la prevencion y la mitigación de desastres. 47

ANEXO: Glosario sobre prevención y atención de desastres 49

INTRODUCCIÓN

Colombia por su ubicación geográfica se encuentra en una zona de alta actividad sísmica-volcánica; si a ello se suma la acción de agentes antrópicos, biológicos y la depredación causada por sus habitantes, lo convierte en un país propenso a la erosión, a los deslizamientos, a las crecientes torrenciales, a las avalanchas y a los incendios forestales.

Si a esta frecuente ocurrencia de fenómenos naturales y/o antrópicos le sumamos la alta vulnerabilidad que presentan los asentamientos humanos, atribuible al crecimiento desordenado de las ciudades y poblaciones y al tipo de tecnología utilizada en los mismos, tenemos como resultado un país, como decíamos al comienzo, con alta propensión a sufrir las consecuencias de los desastres naturales.

Como ellos alteran el equilibrio de la naturaleza y fraccionan al grupo humano residente en los escenarios, la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres ha concebido y puesto en marcha el presente Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cual es la concepción de una política de prevención y atención que busca, primero, concientizar y educar en los temas de prevención y mitigación a los Entes nacionales y a los habitantes de las zonas de alto riesgo y, segundo, reaccionar de manera eficaz y eficiente a las contingencias de un evento natural o antrópico.

Nuestro país, a través de su historia, ha sido azotado por desastres naturales de gran magnitud que han generado no sólo pérdida de vidas, sino que han afectado profundamente la economía e incluso las grandes inversiones nacionales.

El Plan Nacional representa un notable avance en la prevención de los desastres, nos permite reforzar esos grandes esfuerzos del pasado y nos sitúa como el país pionero en América Latina que cuenta con un Plan, que junto con la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, obligan a toda la nación no sólo a edificar ciudades con diseños de edificaciones inteligentes, lujosos conjuntos residenciales y grandes centros de negocios, sino a pensar en la necesidad de proteger a las personas para las cuales ellas se construyen.

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a partir de hoy cuenta con uno de los elementos más importantes para la preservación de la vida del ser humano y de aquello que tanto significa para él: la seguridad de su patrimonio.

GREGORIO MARULANDA BRITTO
Director General

Decreto No. 93 de 1998
(enero 13)

por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y en desarrollo del artículo 3o. del Decreto-ley 919 de 1989 y,

CONSIDERANDO

Que la Ley 46 de 1988, fijó como uno de los objetivos del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, económicos que sean indispensables para la prevención y atención de desastres.

Que el Decreto-ley 919 de 1989 por el cual se organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres establece en su artículo 3o., que la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, hoy Dirección Nacional, elaborará un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cual una vez aprobado por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, será adoptado mediante decreto del Gobierno Nacional.

Que el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe incluir y determinar todas las políticas, acciones y programas, tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local que se refieren, entre otros, a los siguientes aspectos:

a) Las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas;
b) Los temas de orden económico, financiero, comunitario, jurídico e institucional;
c) La educación, capacitación y participación comunitaria;
d) Los sistemas integrados de información y comunicación a nivel nacional, regional y local;
e) La coordinación interinstitucional e intersectorial;
f) La investigación científica y los estudios técnicos necesarios;

Los sistemas y procedimientos de control y evaluación de los procesos de prevención y atención.

Que todas las entidades y organismos Públicos, Privados y Organismos no Gubernamentales a los cuales la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, hoy Dirección Nacional, solicite colaboración a fin de ejecutar el Plan, estarán obligados a prestarla dentro del ámbito de su competencia.

Que los organismos de planeación del orden territorial deben tener en cuenta las orientaciones y directrices señalados en el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial en lo que hace relación a los planes de desarrollo regional, departamental y municipal.

Que el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, conforme al Acta No. 002 del 22 de septiembre de 1994, aprobó las pautas y orientaciones para la elaboración del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Que el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, conforme al Acta No.007 del 27 de noviembre de 1997, aprobó el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres elaborado por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, hoy Dirección Nacional.

DECRETA

ARTICULO 1. El Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que se expide por medio del presente decreto, tiene como objeto orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil para la prevención y mitigación de

riesgos, los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastre, contribuyendo a reducir el riesgo y al desarrollo sostenible de las comunidades vulnerables ante los eventos naturales y antrópicos.

ARTICULO 2. Apruébese como integrante de la parte general del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres e incorpórese como anexo del presente decreto, el documento *Fundamentos y Acción Programática del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres*, elaborado por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. El presente documento deberá ser actualizado por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, quien lo someterá a consideración y aprobación del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y deberá ser acorde con las políticas del Gobierno Nacional.

ARTICULO 3. Son objetivos del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres:

1. LA REDUCCION DE RIESGOS Y PREVENCION DE DESASTRES. Para mejorar la acción del Estado y la sociedad con fines de reducción de riesgos y prevención de desastres, se debe profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales y causadas por el hombre accidentalmente, analizar el grado de vulnerabilidad de los asentamientos humanos y determinar las zonas de riesgo, con el fin de identificar los escenarios potenciales de desastre y formular las medidas para prevenir o mitigar sus efectos mediante el fortalecimiento institucional y a través de las acciones de mediano y corto plazo que se deben establecer en los procesos de planificación del desarrollo a nivel sectorial, territorial y de ordenamiento a nivel municipal.
2. LA RESPUESTA EFECTIVA EN CASO DE DESASTRE. El fortalecimiento de la capacidad de acción y la organización institucional es el eje para la respuesta efectiva en caso de desastre. Este paso se debe dar en dos niveles, a nivel nacional mediante el trabajo concertado de las entidades técnicas y operativas del Sistema y a nivel local con el apoyo a la gestión a través de programas de capacitación técnica y articulación de acciones con la debida orientación de las entidades nacionales responsables. Se debe trabajar en la elaboración de metodologías e instructivos para el desarrollo de planes de emergencia y contingencia para escenarios potenciales de desastre que tengan en cuenta las características físicas, económicas y sociales de cada región y se deben fortalecer los organismos operativos locales, en particular los cuerpos de bomberos, la Defensa Civil y la Cruz Roja.

Así mismo, se busca apoyar técnica y financieramente la atención en situaciones de desastre, manteniendo una reserva permanente de recursos financieros del Fondo Nacional de Calamidades y de otras entidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -SNPAD-, a fin de atender a la comunidad afectada por los impactos de los eventos catastróficos que ocurran y apoyar el retorno a la normalidad, mediante obras de emergencia, operativos de emergencia para la respuesta inmediata, apoyo alimentario, menaje básico, vivienda temporal, combustibles y transporte, entre otros.

3. LA RECUPERACION RAPIDA DE ZONAS AFECTADAS. Con el fin de superar las situaciones de desastre, se debe fortalecer la capacidad técnica, administrativa y financiera necesaria para agilizar los procesos de recuperación rápida de las zonas afectadas. Esto demanda de una gran coordinación interinstitucional que evite la duplicidad de funciones y disminuya los tiempos transcurridos entre la formulación de proyectos, su estudio y aprobación y finalmente su ejecución para la rehabilitación y reconstrucción. Se debe fortalecer la capacidad técnica a nivel local en la identificación y formulación de proyectos que tengan en cuenta las características sociales y culturales de la población afectada y mediante la capacitación de funcionarios locales en la formulación y preparación de proyectos con el apoyo de entidades del orden nacional encargadas de prestar asistencia técnica en los diferentes aspectos que involucra la reconstrucción de asentamientos humanos afectados.

ARTICULO 4. La Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades podrá delegar en el Director Nacional para la Prevención y Atención de Desastres algunas de sus funciones cuando lo considere conveniente.

ARTICULO 5. Los principios generales que orientan la acción de las entidades nacionales y territoriales en relación con la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan Nacional para la Prevención y atención de Desastres son:

- LA DESCENTRALIZACION: La nación y las entidades territoriales ejercerán libremente y autónomamente sus funciones en materia de prevención y atención de desastres, con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la Ley, así como en las disposiciones contenidas en el Decreto-ley 919 de 1989. La aplicación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe contribuir al fortalecimiento del proceso de descentraliza-

ción a través del cual los municipios y regiones puedan asumir autónomamente sus responsabilidades, reservando al nivel nacional las labores de definición de marcos de política y coordinación de acciones.

- EL AMBITO DE COMPETENCIAS: En las actividades para la prevención y atención de desastres se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

- LA COORDINACION: Las entidades del orden nacional, regional y local deberán garantizar que exista la debida armonía, consistencia, coherencia y continuidad en las actividades a su interior en relación con las demás instancias sectoriales y territoriales, para efectos de la prevención y atención de desastres.

- LA PARTICIPACION: Durante las actividades para la prevención y atención de desastres, las entidades competentes velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos por la ley.

ARTICULO 6. Las estrategias generales del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres son:

1. EL CONOCIMIENTO SOBRE RIESGOS DE ORIGEN NATURAL Y ANTROPICO. La investigación y el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico constituyen la base tanto para la toma de decisiones como para la incorporación del criterio de prevención y mitigación en los procesos de planificación. Su desarrollo debe ser una de las prioridades del Sistema Nacional para la Prevención de Desastres en todos sus niveles.
2. LA INCORPORACION DE LA PREVENCION Y REDUCCION DE RIESGOS EN LA PLANIFICACION. La prevención y mitigación de riesgos como criterio de planificación debe estar presente en los procesos de toma de decisiones sobre el futuro económico y social de los municipios, los departamentos y la nación. Los instrumentos de planificación existentes sean regionales, urbanos o sectoriales son fundamentales para garantizar inversiones más seguras y más benéficas desde el punto de vista social y económico.
3. EL FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL. Se deben promover acciones de fortalecimiento del desarrollo institucional a nivel de las entidades nacionales y de las entidades que conforman los comités regionales y locales a través de procesos de concertación a nivel nacional y de procesos descentralizados y participativos con las entidades

territoriales. Estas acciones deben estar dirigidas a impulsar y coordinar la elaboración y aplicación de instrumentos organizativos, de gestión institucional y de trabajo que garanticen el funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

4. LA SOCIALIZACION DE LA PREVENCION Y LA MITIGACION DE DESASTRES. Para efectos de incorporar una actitud preventiva en la cultura y una aceptación de las acciones de prevención del Estado por parte de la comunidad se deben desarrollar un proceso de socialización de la prevención y la mitigación de desastres por parte de las entidades competentes del orden nacional en coordinación con las entidades territoriales

ARTICULO 7. La descripción de los principales programas que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe ejecutar es la siguiente:

1. PROGRAMAS PARA EL CONOCIMIENTO SOBRE RIESGOS DE ORIGEN NATURAL Y ANTROPICO

1.1 **Instalación y consolidación de redes, procedimientos y sistemas de detección y alerta para la vigilancia y aviso oportuno a la población.** Se deben fortalecer la Red Sismológica Nacional y de Acelerógrafos, la Red Nacional de Alertas Hidrometeorológicas y de Vigilancia de Huracanes, la Red de Detección y Alerta de Tsunami o Maremotos, las redes y observatorios de vigilancia sismológica y vulcanológica. Se deben instalar redes de monitoreo y alerta de cuencas de régimen torrencial y de zonas inestables de ladera, redes y sistemas para detección y monitoreo de incendios forestales y redes de vigilancia y monitoreo epidemiológico. Dichas medidas unidas al fortalecimiento de los sistemas de comunicación y las acciones oportunas de los organismos operativos de los comités locales y regionales, permitirán organizar a la comunidad y agilizar los procesos de evacuación de zonas amenazadas por eventos naturales peligrosos.

1.2 **Evaluación de riesgos.** Se deben desarrollar instrumentos metodológicos para la evaluación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos con fines de prevención y mitigación.

Realizar la identificación y complementación del inventario de amenazas y riesgos a nivel departamental y municipal, la evaluación de amenazas naturales y antrópicas con fines de zonificación, reglamentación

y planificación y análisis de vulnerabilidad y estimación de riesgos de centros urbanos, edificaciones indispensables e infraestructura de líneas vitales.

2. PROGRAMAS PARA LA INCORPORACION DE LA PREVENCION Y REDUCCION DE RIESGOS EN LA PLANIFICACION

2.1 **Incorporación de criterios preventivos y de seguridad en los planes de desarrollo.** Se deben elaborar instrumentos, metodologías y normas para la consideración del riesgo como determinante en la toma de decisiones y formular por parte de las entidades sectoriales programas y proyectos para que la estimación y mitigación de riesgos sea considerada en los planes de inversión y gestión. Las entidades territoriales deben formular planes, programas y proyectos para la reducción de riesgos y asignar recursos para la prevención y atención de desastres.

2.2 **Manejo y tratamiento de asentamientos humanos y de infraestructura localizados en zonas de riesgo.** Se deben elaborar inventarios de vivienda en riesgo a nivel municipal, impulsar programas de reubicación, mejoramiento y protección de vivienda y del entorno en zonas de riesgo, promocionar la reglamentación de usos del suelo y el ordenamiento territorial con fines preventivos y de mitigación de riesgos. Elaborar normas de seguridad y reglamentos de diseño y construcción de edificaciones e infraestructura de líneas vitales, intervenir y reducir la vulnerabilidad de centros urbanos, edificaciones indispensables e infraestructura de líneas vitales existentes y estudiar y promover la aplicación de seguros para la protección de los bienes y servicios individuales y colectivos.

2.3 **Articulación de la política ambiental y de prevención de desastres.** Se deben coordinar actividades para la articulación del Sistema Nacional Ambiental y el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Se debe incorporar la información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos en los diagnósticos y perfiles ambientales a nivel nacional, regional y local, considerar la mitigación de riesgos y prevención de desastres en los estudios de impacto y los planes de manejo ambiental de los proyectos de infraestructura y promocionar estudios de aptitud ambiental a nivel municipal considerando el riesgo como restricción o determinante para la planificación del hábitat y del desarrollo urbano. Se deben poner en marcha programas de

saneamiento básico y de protección ante amenazas ambientales de carácter biológico e industrial, impulsar planes protección y de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas deterioradas y fortalecer el trabajo institucional para la prevención y manejo de incendios forestales.

3. PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL

3.1 **Fortalecimiento de las entidades nacionales del sistema.** Se deben definir criterios para establecer procesos de interlocución entre el nivel nacional y los comités regionales y locales, organizar y fortalecer las labores de las comisiones nacionales asesoras, fortalecer la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y realizar gestión de cooperación técnica y de búsqueda de recursos dentro del ámbito internacional.

3.2 **Fortalecimiento de los comités regionales y locales de prevención y atención de desastres.** Se deben desarrollar instrumentos de gestión y evaluación de las actividades interinstitucionales para el nivel regional y local, formular y poner en marcha de planes regionales para la prevención y atención de desastres.

3.3 **Fortalecimiento de las entidades operativas**. Se debe consolidar el Sistema Nacional de cuerpos de bomberos, fortalecer institucionalmente la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana y el rol de las Fuerzas Armadas en la acción operativa. Capacitar el personal voluntario en búsqueda y rescate y otros operativos de emergencia y las entidades operativas en protocolos de coordinación y procedimientos de alistamiento, movilización, evacuación y respuesta. Se debe fortalecer la capacidad de operación y respuesta de la red de urgencias en caso de desastre, consolidar la red nacional de centros de elementos de reserva para emergencias, impulsar el mejoramiento de las redes de comunicaciones y desarrollar la red nacional de abastecimiento de alimentos y productos esenciales en caso de desastre.

3.4 **Medidas de protección y contingencia en obras de infraestructura.** Se deben promocionar y desarrollar planes de contingencia de redes de servicios públicos y líneas vitales para la respuesta y rehabilitación de los servicios en caso desastre, impulsar y realizar

planes de contingencia de proyectos civiles de alto nivel industrial y tecnológico para la respuesta y atención de desastres de origen externo o interno.

3.5 **Desarrollo y actualización de planes de emergencia y contingencia.** Se deben elaborar metodologías e instructivos para el desarrollo de planes de emergencia, contingencia y de ejercicios de simulación y elaborar y probar los planes interinstitucionales de emergencia y contingencia a nivel regional y local. Se deben realizar planes de emergencia pre-hospitalarios, intra-hospitalarios y de referencia y consolidar el montaje de centros de información inmediata acerca de manejo y transporte de productos químicos y sustancias tóxicas y contaminantes.

3.6 **Diseño de mecanismos eficientes y de tratamiento preferencial de proyectos de reconstrucción.** Se debe definir un enfoque y desarrollo metodológico para el establecimiento de gerencias temporales para proyectos integrales de reconstrucción en caso de desastre, definir mecanismos para la ejecución ágil de programas de reconstrucción y relocalización de vivienda de interés social, evaluar estrategias eficaces y previsiones para la ejecución rápida de proyectos de rehabilitación de líneas vitales e infraestructura afectada. Se deben identificar, implementar y revisar mecanismos para la realización de proyectos productivos de impacto económico y social, diseñar y revisar mecanismos de refinanciación y nuevos créditos para afectados por desastres y definir criterios para el manejo de recursos internacionales y Concertación con organismos no gubernamentales para su participación como ejecutores de programas de reconstrucción.

3.7 **Sistema integrado de información.** Se debe diseñar y mantener un Sistema Integrado de Información, sistematizar el inventario y la información existente sobre amenazas y riesgos para la planificación y de la información histórica de desastres y pérdidas en el territorio nacional, sistematizar la información relativa a sistemas de vigilancia, alerta, diagnóstico temprano e inventario de recursos para la reacción institucional efectiva y sistematizar la información sobre manejo y transporte de sustancias peligrosas. Se debe conformar una red de centros de docu mentación y consulta para la prevención y atención de desastres y sistematizar la información acerca de las acciones y la gestión de las entidades nacionales, regionales y locales del Sistema Nacional.

4. PROGRAMAS PARA LA SOCIALIZACION DE LA PREVENCION Y LA MITIGACION DE DESASTRES

4.1 **Información pública para la prevención y reacción adecuada de la comunidad en caso de desastre.** Se debe suministrar información periódica a las autoridades municipales y departamentales acerca de aspectos legales, técnicos y de motivación. Se debe proveer asistencia técnica y apoyo a los Comités Regionales y Locales en la preparación de campañas de información pública y se deben diseñar campañas de información pública a nivel nacional y regional para el conocimiento de las amenazas y las medidas preventivas individuales y comunitarias. Se deben desarrollar diseñar campañas de divulgación con entidades del sector privado, ampliar la cobertura del programa escolar en los planteles educativos e impulsar programas preventivos en escenarios deportivos, teatros y edificaciones públicas.

4.2 **Incorporación de los conceptos de prevención de desastres y protección ambiental en la educación formal.** Se deben desarrollar programas docentes de formación sobre el tema para los educadores. Impulsar la adecuación curricular de la educación básica primaria y secundaria en las diferentes regiones y apoyar a las instituciones de educación superior en la realización de programas académicos, de investigación y educación continua.

4.3 **Desarrollo de un sistema nacional de capacitación de funcionarios y capacitadores comunitarios.** Se debe realizar divulgación y suministrar material sobre prevención de desastres a los comités regionales y locales y otras instituciones del sector público y privado. Diseñar y elaborar material didáctico para la capacitación de funcionarios y realizar eventos de divulgación y capacitación a nivel nacional y regional.

4.4 **Desarrollo de actividades con las organizaciones de la sociedad civil.** Se deben apoyar los organismos no gubernamentales y otras formas de organización y participación ciudadana, para que la sociedad se apropie de procesos de prevención y atención de desastres y promocionar procedimientos de respuesta y reacción ciudadana en caso de desastres a través de las organizaciones representativas.

ARTÍCULO 8. Conforme a los avances y ejecución de los planes regionales y locales, la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres llevará a cabo el seguimiento y evaluación del Plan Nacional y presentará informe de su avance y ejecución al Comité Nacional cada año.

ARTICULO 9. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dado en Santa Fe de Bogotá D.C., a 13 días del mes de enero de 1998.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE,

ERNESTO SAMPER PIZANO

El Ministro del Interior,

CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA

PLAN NACIONAL PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES

1. Diagnóstico General

1.1 Los Riesgos Naturales y Antrópicos en Colombia

Colombia se encuentra localizada en la esquina noroccidental de América del Sur, en una zona de muy alta complejidad tectónica, en donde las placas de Nazca, Suramérica y del Caribe se encuentran, generando una alta actividad sísmica y volcánica que se ha evidenciado por la ocurrencia de sismos destructores, tsunamis (maremotos) y la activación reciente de varios de sus volcanes.

Su topografía está dominada en el oriente por llanuras y la selva amazónica y en el centro-occidente por el sistema de las tres cordilleras que se originan al sur del territorio como resultado de la ramificación de los Andes formando, entre las mismas, los denominados valles interandinos cuyos extremos en el norte del país se unen para formar extensas planicies con pequeños sistemas montañosos aislados. Lo abrupto de sus regiones montañosas y la acción de agentes antrópicos, biológicos y de meteorización tales como las lluvias, los vientos y los cambios de temperatura característicos de las condiciones climáticas del trópico, han hecho de Colombia también un país altamente propenso a la acción de eventos severos de erosión, deslizamientos, crecientes torrenciales, avalanchas, desbordamientos, inundaciones e incendios forestales.

Debido a que la mayoría de la población colombiana se encuentra concentrada en grandes ciudades localizadas en las zonas de mayor amenaza o peligro y debido tanto a la acción del hombre como al proceso de industrialización de los últimos años, el potencial de desastre natural o de origen antrópico resul-

ta significativamente alto para el país. Colombia en su historia ha sufrido diversos eventos notables, como la destrucción total de Cúcuta (1875), el terremoto y maremoto de Tumaco (1906), considerado uno de los más fuertes ocurridos en tiempos modernos (9.2 Mw); las erupciones de varios de sus volcanes como el Galeras, el Ruiz y el Doña Juana, cuya actividad ha sido registrada históricamente en varias ocasiones.

En los últimos años, aparte de un número incontable de desastres menores de carácter local y regional, eventos tales los terremotos del Antiguo Caldas (1979), de Popayán (1983), del Atrato Medio (1992), Paéz (1994), de Tauramena, Pereira y Pasto (1995), el maremoto que afectó a Tumaco y El Charco (1979), la erupción del Nevado del Ruiz (1985), la crisis volcánica del Galeras (1989), los grandes deslizamientos de Quebradablanca (1974), el Guavio (1983) y Villatina en Medellín (1987); las avalanchas de San Carlos (1990), Turriquitadó, Tapartó y Dabeiba (1993), Florida y Bagadó (1994); el Huracán Joan (1988), la Tormenta Bret (1993) y el Huracán Cesar (1996) que afectaron la Costa Atlántica, los continuos derrames petroleros, explosiones, incendios y escapes de sustancias químicas peligrosas y las amplias inundaciones que ocurren periódicamente durante las épocas de lluvias en las zonas bajas del país confirman los riesgos a los cuales Colombia está sometida y porqué es considerado uno de los países más propensos a ser afectados por desastres de origen natural o tecnológico.

Aun cuando no existen cifras exactas de los daños y pérdidas que los desastres han causado en el territorio nacional, puede decirse con certeza que este tipo de eventos han afectado de manera notable el desarrollo de muchas poblaciones y regiones que para recuperarse se han tomado, en ocasiones, muchos años o que incluso la recurrencia de eventos no les ha permitido salir de una situación de crisis casi permanente debido a la carencia de un proceso coherente de planificación del espacio y del uso del suelo. Información muy fragmentada, particularmente en los primeros años, indica que entre 1921 y 1996 han ocurrido cerca de 11.000 situaciones de emergencia registradas a nivel municipal, de las cuales aproximadamente 6.500 han sido reportadas a partir de 1960. Durante los años 90 se han atendido desde el nivel nacional anualmente en promedio cerca de 400 solicitudes de apoyo del nivel municipal y de acuerdo con la información suministrada por los comités locales y regionales y por las entidades operativas a la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres DNPAD, entre 1993 y 1996 han sido afectadas 1.704.649 personas, 91.513 viviendas han sufrido daños parciales y 16.435 han sido totalmente destruidas. Esto sin incluir los daños en infra-

estructura, sembrados y otros bienes y servicios y teniendo en cuenta que las cifras reales pueden ser mayores debido a que algunas emergencias no son reportadas.

En Colombia, en conclusión, se han presentado continuamente fenómenos de origen natural y antrópico que han afectado severamente a sus asentamientos humanos. Tales efectos, son el resultado fundamentalmente, no sólo de la ocurrencia de los fenómenos, sino de la alta vulnerabilidad que ofrecen dichos asentamientos como consecuencia de su desordenado crecimiento urbano y del tipo de tecnologías utilizadas en los mismos. Adicionalmente, la degradación y deterioro ambiental han contribuido al aumento del riesgo no sólo para el hábitat urbano sino en general para el mismo medio ambiente, situación que urge el impulso de un modelo de desarrollo alternativo y preventivo.

1.2 La Acción del Estado

Como consecuencia de los desastres ocurridos y, especialmente, de la erupción del volcán del Ruíz en 1985, el Estado colombiano ha buscado desarrollar los instrumentos y acciones necesarias para prevenir y mitigar los riesgos existentes y para fortalecer la capacidad de respuesta en caso de desastre, así como para las etapas de rehabilitación y reconstrucción.

Teniendo en cuenta que la prevención y atención de desastres no es un tema sectorial sino un tema multidisciplinario, interinstitucional y transversal en el proceso de desarrollo, la política general del Estado colombiano ha sido, desde 1986, la de consolidar la incorporación de la mitigación de riesgos y la prevención de desastres en el proceso de desarrollo socioeconómico del país, con el fin de eliminar o reducir la pérdida de vidas y de bienes materiales y ambientales, mediante el fortalecimiento de las competencias institucionales, la organización, la participación de la población y la aplicación de medidas de intervención de los factores generadores de riesgo, tales como las amenazas o peligros potenciales de origen natural o antrópico y la vulnerabilidad del contexto social y material de los asentamientos humanos y de los ecosistemas frágiles expuestos.

No obstante, que durante los primeros años de existencia del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres se ha hecho especial énfasis en el fortalecimiento del desarrollo institucional, con el fin de que la prevención y atención de desastres sea asumida debidamente por todas las instituciones competentes del nivel nacional, regional y local, infortunadamente no se ha logrado que todas las entidades tanto nacionales como territoriales

cumplan debidamente con los propósitos y programas promovidos desde el nivel nacional. Adicionalmente, tanto la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres DNPAD como las oficinas coordinadoras del nivel departamental y municipal han tenido dificultades para llevar a cabo su gestión debido a la falta de recursos, el bajo nivel de socialización del tema y en muchos casos a la ausencia de voluntad política de las autoridades de turno, de la cual depende en buena parte su capacidad de convocatoria.

Aunque a nivel nacional y en algunas regiones se ha logrado avanzar en la instalación parcial de redes de vigilancia, monitoreo y alerta, aun falta investigación y técnicas que permitan evaluar de manera confiable los riesgos y metodologías idóneas que faciliten la consideración de los mismos en los planes de desarrollo y de ordenamiento en el caso municipal. En general, puede afirmarse que la incorporación de la prevención de desastres y la reducción de riesgos en la planificación es apenas incipiente, aunque la nueva política ambiental y urbana posiblemente permitirán mejorar en el logro de este propósito. De acuerdo con las proyecciones de organismos globales y regionales de financiamiento, Colombia posiblemente duplique su población urbana en los próximos treinta años, lo que significará un aumento dramático de la vulnerabilidad y el riesgo de continuar el desorden urbano, la dificultad de proveer servicios públicos y procesos descuidados de industrialización . Excepto que se incorporen efectivamente criterios de prevención en la planificación física (urbana y/o territorial), y en la planificación sectorial y socioeconómica será posible un proceso equilibrado que pueda interpretarse como desarrollo sostenible.

1.3 Desarrollo Institucional

La creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres significó un paso adelante en la apropiación del tema por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto, y aunque se han logrado niveles importantes de coordinación, especialmente a nivel nacional, siguen vigentes problemas de desarrollo institucional que deben ser resueltos.

En general, el desarrollo del Sistema Nacional no ha sido lineal y este se ha visto afectado tanto por condiciones internas de las entidades del Sistema mismo, como por el entorno político e institucional que ha vivido el país en los últimos años.

Desde este punto de vista pueden señalarse varias etapas del desarrollo del Sistema Nacional: una primera etapa, de constitución, la cual va, grosso modo,

desde 1988 hasta 1992. Esta estuvo marcada principalmente por el desarrollo del marco normativo y de políticas, así como por la estructuración general del Sistema (definición de participantes, definición de instancias nacionales y de comisiones de trabajo) y por el inicio de su desarrollo a nivel de conformación de Comités Regionales y Locales de Prevención y Atención de Desastres.

Una segunda etapa, de consolidación y extensión del Sistema Nacional en la cual aún nos encontramos, la cual ha pasado por diversas coyunturas en las cuales se han presentado una serie de problemas aún por resolver.

Desde el punto de vista del desarrollo institucional cuatro parecen ser los principales:

a. La consolidación del Sistema a nivel nacional, entendiendo como tal el logro de los niveles de coordinación y participación de sus diferentes componentes en el trabajo organizado de prevención y atención de desastres. A este respecto pueden existir incluso pérdidas frente a niveles alcanzados anteriormente, situación que se expresa en un cierto nivel de desajuste institucional, el cual se manifiesta en los bajos niveles de funcionamiento de las instancias nacionales del Sistema, las cuales han perdido la dinámica de reuniones períodicas y toma de decisiones que tenían. Igual sucede con las comisiones de trabajo temáticas que a lo largo de la historia del Sistema Nacional se han ido creando. Otro factor que incide en esta situación es los bajos niveles de apropiación de las políticas por parte de las diferentes entidades.
b. El desarrollo de instrumentos e instancias de interlocución con los niveles regionales y locales del Sistema Nacional, los cuales hacen parte del necesario fortalecimiento de estos niveles, si se espera tener un sistema descentralizado y participativo. En muchos casos la interacción se limita a las necesidades de financiación por parte del Fondo Nacional de Calamidades de las tareas de atención inmediata o de reconstrucción, sin existir una política expresa y explícita de fortalecimiento, seguimiento y apoyo a la acción de conjunto de estas instancias.
c. Estos dos elementos están atravesados por una serie de condiciones coyunturales, que se han presentado en todas las épocas pero probablemente más marcadas en los últimos dos años, que hacen que se privilegie por necesidad y por política lo que tiene que ver con la atención de las emergencias y el conjunto de políticas y acciones de prevención o mitigación queden marginadas. Esta situación muestra la necesidad de un ajuste

institucional que permita ubicar los roles y responsabilidades de las diferentes entidades e instancias, por una parte, y garantice una acción permanente y coherente en el conjunto del tema y no solamente en algunos de sus aspectos.

d. Finalmente, como lo muestra un poco el traslado de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres DNPAD de Presidencia de la República al Ministerio del Interior, existe un elemento importante de vulnerabilidad política asociada, en general, a dos factores: la capacidad de convocatoria que puede tener la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y el Sistema Nacional en general, condición necesaria para lograr resultados en materia de coordinación y dirección, la cual no es la misma en las dos instancias a las cuales ha estado asociada y, por otra parte, las condiciones políticas, diferentes y cambiantes, que a veces sin tener en cuenta incluso las definiciones normativas existentes, imponen al Sistema Nacional o, al menos a la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, comportamientos y tareas que no son necesariamente las que debe desarrollar.