

## VII. POLITICAS BASICAS PARA LA CREACION DEL SISTEMA.

Mediante una amplia interacción entre los diferentes niveles de las entidades del Estado, centros de investigación y organizaciones privadas vinculadas al tema, durante el Gobierno pasado se fueron sentando las políticas básicas para el planteamiento, diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional en Colombia; muchas de ellas fueron definidas con la participación directa del Presidente de la República en reuniones con el Secretario de la Presidencia y varios Ministros del Despacho, entre los cuales estaba el actual Presidente de la República.

El elevado nivel otorgado a las discusiones y decisiones sobre el Sistema permitió, entre otros, que se explicitara en las altas esferas políticas y gubernamentales el grado de respaldo y de compromiso presidencial con el tema; de otro lado, definió el nivel y la importancia que se le debía asignar dentro del Gobierno a la Dirección Nacional para la Prevención de Desastres. Adicionalmente, frente a la confusa situación de las normas legales y a los conflictos entre instituciones por esta misma causa, la ingerencia directa del Presidente en la definición del marco de políticas fue definitiva para poder concertar con ellas la orientación y el diseño del Sistema Nacional.

Como un proceso gradual que aún no ha concluido, dichas políticas se han ido refinando, ajustando y complementando en el transcurso del tiempo. Los aspectos más destacados del marco político son los siguientes:

1. La gran mayoría de la población colombiana está amenazada por diferentes riesgos de origen natural o tecnológico, con tendencia creciente cada día. Por ello el tema de los desastres debe adquirir mayor relevancia en los ámbitos local, regional y nacional.

2. Por tanto este tema no debe continuar siendo de competencia exclusiva de las entidades de socorro, sino que debe ser asumido en conjunto por toda la sociedad y en particular, por todo el Gobierno.
3. Se otorga prioridad a la prevención de los desastres y simultáneamente se debe buscar mejorar cada vez mas la capacidad de las entidades de socorro.
4. Como consecuencia de lo anterior la prevención de desastres es un concepto sustancial de la planificación a todos los niveles.
5. El recurso humano es el principal capital de que dispone el país; existe la capacidad técnica, científica, social e institucional suficiente para abordar la mayoría de los trabajos preventivos requeridos; aprovechar este enorme potencial debe ser un propósito del Gobierno.
6. El mayor esfuerzo del Gobierno se dirige a crear una organización de cobertura nacional con carácter permanente, que busque ante todo coordinar las capacidades disponibles, que sea descentralizada y en la cual la responsabilidad principal descansa en los alcaldes, pero con alto poder coordinador por parte de los gobernadores; que permita delimitar las responsabilidades de los diferentes niveles y de las diversas instituciones y que posibilite en todos los niveles una amplia participación de los técnicos y los científicos de las distintas entidades públicas y privadas y de las organizaciones ciudadanas. Inversiones en los campos técnicos y científicos se irán ejecutando poco a poco, a medida que se desarrolle el Sistema.

Para la realización de estos propósitos se presentó al Parlamento un Proyecto de Ley que fue aprobado en 1.988 y en uso de facultades extraordinarias concedidas al Presidente por esa misma Ley, en 1.989 se expidió el Decreto que organizó el Sistema.

7. Cada ente territorial y cada entidad pública sectorial es responsable en los aspectos técnico y financiero en todo el proceso de prevención, atención y rehabilitación de desastres dentro del área técnica de su competencia.

8. Para el desarrollo de las actividades aquí planteadas debe comprometerse a las estamentos políticos del orden nacional, regional y local en todo el país.
9. Los recursos financieros requeridos son de tal magnitud que resulta utópico pensar que su concentración en una sola fuente permita atender siquiera una parte mínima del problema.

Así que los recursos para prevención y atención de desastres deben estar diseminados en todos los entes territoriales y en todas las entidades del Estado a fin de que cada uno de ellos atienda los problemas de su competencia; el objetivo es que el presupuesto de cada una de las entidades refleje el grado de prioridad asignado a la prevención y atención de desastres en proporción directa a la gravedad de los riesgos. Dentro de este esquema de financiamiento el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Calamidades, colabora en la cofinanciación de las acciones de las diferentes instituciones y adicionalmente asume la responsabilidad sobre algunas labores de envergadura como la vigilancia de las principales amenazas, el soporte técnico de las entidades nacionales especializadas en las distintas amenazas y asume en especial como responsabilidad del nivel nacional los programas de información pública masiva y de distribución de alimentos en zonas de desastre.

10. Se deben fortalecer o crear sistemas de vigilancia y alerta de las principales amenazas como la sísmica, la volcánica, la hidrometeorológica, de maremotos y huracanes; su financiamiento estará básicamente a cargo del Gobierno Nacional.
11. Los programas de información pública y de educación impulsados por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres deben enfocarse a combatir los mitos existentes en torno al tema y a difundir en forma amplia en todas las esferas de la sociedad colombiana los nuevos conceptos ya mencionados, buscando con ello demostrar que es posible trabajar en la prevención de desastres con acciones concretas al alcance de los ciudadanos y de las organizaciones públicas y privadas objeto de la información.

12. La prevención y la preparación para hacer frente a los desastres debe ser parte del currículo en todos los niveles de la educación formal y no formal, con miras a que en el futuro esta temática entre a formar parte de la cultura del ciudadano.-
13. El país no puede seguir esperando que los demás países o los organismos internacionales le solucionen sus problemas; las respuestas deben ser dadas por el Gobierno y por la sociedad colombiana; la ayuda internacional debe orientarse preferentemente a aquellos casos en los cuales el país presente carencias o debilidades, fundamentalmente en las áreas técnica y científica.
14. La reconstrucción y la rehabilitación de las zonas y de las personas afectadas es básicamente responsabilidad de las autoridades de cada localidad. Las entidades departamentales y nacionales prestan su concurso para apoyar a las autoridades locales con todos los recursos a su disposición.

En esas condiciones no se volverán a diseñar ni a dirigir proyectos de reconstrucción o de rehabilitación desde las sedes de las Oficinas Nacionales del Gobierno.

15. Los recursos financieros del Gobierno Nacional y la ayuda internacional se deben manejar e invertir preferentemente desde las zonas de desastre, con el objeto de coadyuvar a la reactivación de su economía, pues el arribo a estas zonas de bienes físicos de todo el mundo contribuye por lo general a deteriorar más la lesionada economía de la región afectada.
16. El Gobierno Nacional debe abstenerse de promover la realización de colectas públicas para apoyar a las víctimas de desastres y más bien procurar que, cuando haya lugar, estas sean coordinadas por los Comités de Emergencia locales o regionales.

17. En todas las actividades es necesario propiciar al máximo posible que la ciudadanía ejerza el control sobre los recursos financieros o físicos destinados a la zona amenazada o afectada.
18. Es indispensable combatir el paternalismo al interior de las organizaciones públicas o privadas, nacionales o internacionales frente a las poblaciones afectadas por desastres.
19. El Gobierno Nacional debe detener la llegada de ayudas internacionales para la atención de situaciones de desastre cuando estas no hayan sido previamente solicitadas o negociadas por las respectivas autoridades responsables de la atención del evento.

## VIII. CARACTERISTICAS Y ELEMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES.

El Sistema se define como el conjunto integrado de instrumentos institucionales, técnicos, científicos, financieros, humanos y organizativos, públicos y privados, nacionales, regionales y locales, que deben responder, desde el ámbito de su competencia, por la tarea de evitar o reducir los efectos de los desastres.

El Sistema y la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres fueron creados por la Ley 46 de 1.988, mediante la cual se otorgaron facultades al Presidente de la República para su organización y para la codificación de las normas vigentes al respecto; sobre esa base se expidió el Decreto Extraordinario 919 de 1.989.

Las siguientes son las características principales del Sistema:

1. Es un sistema de cobertura nacional y carácter permanente para aprovechar al máximo los recursos de todo orden existentes en el país.
2. Es un sistema descentralizado. La responsabilidad principal recae sobre el municipio y los niveles nacional y regional son agentes subsidiarios para apoyar al local cuando la magnitud de la tarea a afrontar supere su capacidad, o para atender situaciones que desborden el ámbito local o regional y para prestarles asistencia técnica. Al interior cada nivel es a su vez descentralizado, es decir que cada entidad es autónoma pero responsable de ejecutar la función que le corresponde. En cada nivel la autoridad máxima es la cabeza del sector Gobierno respectivo: Alcalde, Gobernador o Ministro de Gobierno.
3. La cabeza nacional del Sistema, la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, no es entidad ejecutora; su función esencial es la coordinación de las entidades del nivel nacional en la acción de apoyo a los niveles inferiores para facilitarles el ejercicio de sus funciones; además es responsable de establecer las políticas de proyección nacional.

4. El Sistema actúa en forma horizontal e intersectorial como coordinador de un proceso en tres fases claramente diferenciadas entre si: prevención, atención y rehabilitación.
5. Compromete a entidades públicas y privadas de los tres niveles y a organizaciones ciudadanas coordinadas por el Gobierno.
6. No duplica las funciones especializadas de las distintas entidades públicas y privadas, sino que las coordina y las aprovecha para ponerlas al servicio de las autoridades político-administrativas. Para ello asigna funciones específicas a las diversas entidades del Sistema en cada una de las fases del proceso.
7. Es burocráticamente pequeño a nivel central y más pequeño aún a nivel regional y local; en estos niveles trata ante todo de involucrar administradores de riesgos.
8. Es participativo; busca vincular en todas las tareas a la comunidad, apoyándose en su capacidad de acción en las tres fases del proceso: prevención, atención y rehabilitación.
9. El Sistema es relativamente menos intensivo en recursos financieros y más intensivo en organización; los recursos financieros no están concentrados sino dispersos en todas las entidades de los tres niveles y el apoyo de la Nación es subsidiario.

Los principales elementos constitutivos del Sistema son:

1. Los Comités Locales, Regionales y Nacional de Prevención y Atención de Desastres, encargados fundamentalmente de coordinar en cada nivel la aplicación de políticas y la ejecución de planes y programas de las diferentes entidades que los componen y asesorar a las autoridades político-administrativas de cada nivel.
2. La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres dependiente del Ministerio de Gobierno, con un carácter eminentemente coordinador, dinamizador y orientador del Sistema.

3. El Comité Técnico Nacional, conformado por representantes de 18 entidades nacionales públicas y privadas, cuya función principal es la coordinación, promoción y asesoría de las actividades de prevención en el ámbito nacional.
4. El Comité Operativo Nacional es el principal instrumento del Sistema para la coordinación y asesoría de las actividades operativas de atención de emergencias.
5. El Fondo Nacional de Calamidades. Es una cuenta especial de la Nación administrada por la Fiduciaria La Previsora y dirigido por una Junta Administradora conformada por nueve entidades nacionales; o sea, que no se trata de recursos de una entidad específica ya que las entidades de la Junta son las que en su conjunto disponen sobre el destino de los recursos que obtiene del presupuesto nacional.
6. Comisiones Asesoras en los tres niveles por temas especializados. No son creados por Ley sino que han ido surgiendo a medida que los trabajos lo han demandado y se han convertido en los elementos más dinamizadores del Sistema.
7. Coordinadores de Emergencia; por Ley las diferentes entidades nacionales y los entes territoriales deben tener un Coordinador de Emergencias, el cual puede ser un funcionario en ejercicio al que se le asignan las funciones o una persona contratada para ese fin o también un funcionario específico si el cargo existe en la planta. Cada vez más Departamentos y capitales de Departamento crean Oficinas especializadas en la materia, sin que la Ley los obligue a ello. Adicionalmente por Ley el representante de la Defensa Civil es el Coordinador Operativo de Emergencias en cada nivel y el Director de Planeación de los entes territoriales el Coordinador Técnico de los Comités. En esta forma se ha creado en todo el país una verdadera red de Coordinadores de Emergencia, responsables personalmente de la actividad en su respectiva institución.
8. Un Sistema Nacional de Alertas. Coordinado por el Comité Técnico Nacional y dirigido por las respectivas instituciones técnicas responsables de cada red; tiene como finalidad vigilar la ocurrencia de eventos peligrosos de origen sísmico, volcánico, hidrometeorológico, maremotos y huracanes; dichas redes se complementan con el sistema de información al público, mediante el cual se dan los avisos de alerta a la población.



## IX. ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA.

Durante el transcurso del tiempo la Dirección Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, el Comité Técnico Nacional, el Comité Operativo Nacional y las Comisiones Asesoras han venido definiendo, evaluando, ajustando y actualizando las estrategias dirigidas a desarrollar el Sistema Nacional. Las principales de esas estrategias se presentan a renglón seguido:

1. Después de muchas consultas y análisis con personas e instituciones de todo orden, durante el Gobierno pasado, en 1.986, una de las primeras decisiones sobre el tema de los desastres tomada directamente en la Presidencia de la República, fue designar un Asesor para que se encargara de dar los primeros pasos hacia la creación de una organización nacional sobre el tema.

Durante el mismo año se suscribió un convenio entre la Presidencia y el PNUD con igual fin. En esas condiciones inició actividades la que mas tarde se constituyó en la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -ONAD; o sea que esta se inició como un proyecto entre el Gobierno y el PNUD, pero con todo el respaldo político e institucional de la Presidencia. Como la ONAD no tenía responsabilidad ejecutora ni de manejo de recursos financieros, no tuvo dificultad para operar sin mas soporte legal que el convenio con el PNUD, para la definición y promoción de políticas, estrategias y programas nacionales y la coordinación de las actividades de alcance nacional.

Es importante aclarar que desde su inicio la idea fue crear una Oficina y una organización nacional permanentes y el proyecto fue la vía para iniciar actividades hasta alcanzar su institucionalización sobre bases legales, las cuales se lograron mediante la expedición de las normas ya citadas y mas recientemente, con la ubicación de dicha Oficina en el Ministerio de Gobierno, con el nombre de Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Para el diseño del Sistema se optó por el camino de la concertación con las diferentes instituciones que tradicionalmente habían trabajado en el tema y aquellas que apenas iniciaban labores en este campo, con la perspectiva clara de que la propuesta fuera satisfactoria para todas las partes involucradas; esta fue base fundamental para su desarrollo posterior.

2. Uno de los elementos mas trascendentales de la estrategia fue el de darle prelación al desarrollo institucional en todo el país, antes que comenzar a hacer inversiones cuantiosas para fortalecer los campos técnico y científico o en la elaboración de diagnósticos y estudios previos al inicio de cualquier acción, como ha sido la tendencia internacional.
3. En un país acostumbrado a eludir la solución a múltiples problemas institucionales existentes y a buscar respuestas por fuera de los canales ordinarios, trabajar en temas de emergencia que requieren de gran agilidad y eficacia, hacía pensar inicialmente en la necesidad de diseñar canales y procedimientos especiales para las diferentes actividades. Sin embargo se concluyó que ello sería un error si se estaba aspirando a crear una organización permanente y no solo para realizar actividades de corto plazo. De aquí se derivó una de las estrategias más importantes para el desarrollo del Sistema, la que consistió en que todas sus actividades, además de seguir los conductos regulares en cada institución, debían tener como propósito explícito coadyuvar a institucionalizar en cada entidad las actividades como funciones regulares de la misma; esto se ha constituido en factor estratégico para institucionalizar y fortalecer el Sistema en todo el país.
4. Se debe buscar por todos los medios que la sociedad entera se apropie de la prevención de desastres con una finalidad: "salvar vidas", es decir, convertir la "prevención de desastres" en un "propósito nacional".
5. Es necesario ser claro con toda la población y con todas las instituciones respecto a que el problema de los riesgos está muy avanzado en el país y muestra una fuerte tendencia al crecimiento.

De ahí que, aunque se trabaje en forma acelerada en prevención, se requieren varias o muchas décadas para que se produzca una reducción sustancial de todos los riesgos en el país.

6. Para lograr el compromiso de la comunidad se buscará que los alcaldes asuman la responsabilidad de proteger la vida de los ciudadanos y que estos conozcan el derecho que a ello tienen, lo cual a su vez implica que los ciudadanos cumplan con las obligaciones que les corresponden en el manejo del medio ambiente.
7. Acudir a todos los medios posibles para asegurar que el Sistema sea realmente descentralizado, no obstante que el proceso de descentralización que adelanta el Gobierno está apenas en su fase inicial. Si no se da esta premisa, difícilmente podrá darse un desarrollo del tema en el país.
8. La Dirección Nacional de Prevención de Desastres como cuerpo coordinador no realizará ninguna actividad especializada que pueda efectuar otra entidad nacional pública o privada. Por ello la especialidad de esta Dirección será la administración de riesgos y su aporte fundamental será ayudar a resolver el "cómo hacer las cosas" para convertirse en un "facilitador" de las actividades de la totalidad de entidades técnicas que deben saber el "qué hacer" en este tema.
9. Teniendo en cuenta el tipo, la complejidad y la magnitud del problema, la labor del Sistema no puede medirse por logros o metas físicas cortoplacistas.

Sobre esa base se elaboraron los "Propósitos para la Década de Reducción de Desastres", los cuales contienen los principales programas que deberán ser realizados por el conjunto de entidades del Sistema en los tres niveles hasta el año 2.000. Dentro de esos propósitos se buscará que cada localidad, cada región y cada entidad asuma las responsabilidades que le corresponden.

Es decir que estratégicamente los Propósitos para la Década constituyen el marco dentro del cual se impulsarán los procesos necesarios para desarrollar el Sistema a nivel nacional. Los diferentes procesos que se logre impulsar serán la principal medida del avance del Sistema.

10. En consideración a la inalcanzable magnitud de recursos financieros que se requerirían para resolver los principales problemas de riesgo de origen natural, es esencial promover que cada localidad, cada región y cada institución trabaje en este campo hasta donde alcance con los recursos humanos, técnicos, científicos y financieros que tenga a su disposición, pero buscando coordinar sus acciones y prioridades con las demás entidades vinculadas al tema para potenciar las capacidades existentes. El objetivo es que la insuficiencia de recursos financieros no se constituya en disculpa para no iniciar trabajos en este campo.
11. El Fondo Nacional de Calamidades debe ser esencialmente una reserva permanente del Gobierno para respaldar a las entidades responsables de atender las emergencias, mientras estas logran disponer de los recursos requeridos para la atención. Adicionalmente debe cofinanciar actividades prioritarias de todo orden en los tres niveles territoriales, para lo cual será la última fuente financiera a consultar, después de que se haya acudido a todas las fuentes posibles en el país.
12. La mayor capacidad técnica de los organismos nacionales está localizada en las capitales de Departamento. Se debe dar el máximo apoyo a los gobernadores y alcaldes para que aprovechen este potencial, mejorando su capacidad de coordinación e integración con los recursos regionales, tanto institucionales como comunitarios.
13. Ya que los desastres son producto del manejo inadecuado del ambiente, hay que evitar que estos dos temas sean tratados en forma separada o como temas solo relacionados entre sí, pues en la realidad son el mismo tema.

Hay que desarrollar el máximo esfuerzo para que en el menor tiempo posible se alcance dicha integración, como la mejor alternativa para lograr éxito en su manejo.

14. La información pública debe ser un instrumento central para el desarrollo del Sistema. Por eso el Fondo Nacional de Calamidades asume directamente el financiamiento de esta actividad a escala nacional y masiva. Debe contribuir fundamentalmente a popularizar entre toda la población y entre todas las entidades los conceptos, instrumentos y elementos del Sistema.

Así, la conceptualización y las políticas expuestas en capítulos anteriores deben ser de conocimiento y aceptación públicos. Los derechos y los deberes de cada uno como ciudadano y como funcionario público o privado deben llegar a ser elementos del conocimiento común. Las causas de los desastres, las formas como cada uno contribuye a ellos y la manera en que puede trabajar cada persona en prevención deben ser conceptos de manejo amplio. Cada ciudadano debe saber sobre la existencia de los Comités de Emergencia y sus derechos y obligaciones frente a ellos. La preparación de cada persona para actuar frente a cualquier emergencia debe ser parte de la educación de todo ciudadano. Toda la población debe conocer las amenazas latentes en el entorno en que se mueve y la forma de identificarlas. El concepto y la existencia de mapas de amenaza, de planes de contingencia, de metodologías de evacuación en áreas de riesgo, la existencia de sistemas de vigilancia y de alarmas, son asuntos que deben ser conocidos y manejados por la población para disminuir su vulnerabilidad y lograr su máxima participación en todas las actividades preventivas.

## X. PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS.

No es propósito de este trabajo ahondar en los resultados que ha alcanzado el Sistema en el país; debe tenerse presente que el mismo está apenas en sus comienzos y que aún se requerirán varios años más para su consolidación.

No obstante, a continuación se presentan en forma breve y esquemática algunos de dichos logros.

1. Mediante la Ley 46 de 1.988 se creó legalmente el Sistema. En desarrollo de esta hoy día opera en forma permanente la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio de Gobierno como cabeza del Sistema.
2. A través del Decreto Extraordinario 919 de 1.989 se unificó toda la legislación existente sobre el tema en el país, se establecieron las bases organizativas y se definieron las responsabilidades institucionales públicas y privadas.
3. Con una inversión mínima se puso en marcha el Sistema a nivel nacional.
4. Se crearon el Comité Técnico Nacional y el Comité Operativo Nacional, constituyéndose en la base de la organización de las entidades del orden nacional en las actividades preventivas y operativas respectivamente.
5. Se crearon los Comités Regionales de Emergencia -CRES en la casi totalidad de los Departamentos y Comités Locales -CLES en buena parte de los Municipios, tal como lo fija la Ley.
6. Pese a que no lo establecen las normas, se han constituido numerosas comisiones asesoras especializadas sobre temas específicos para apoyar al nivel nacional y en muchos casos a departamentos y ciudades capitales con idéntico propósito. En estas comisiones participan profesionales de diferentes instituciones técnicas y científicas, públicas y privadas.

7. Las instituciones nacionales mas vinculadas con el tema, casi todos los departamentos, la mayoría de las capitales y muchos otros municipios, han nombrado o designado Coordinadores de Emergencia, cuya función es coordinar la actividad al interior de la entidad y hacia el exterior, coordinarse con el resto del Sistema, creándose una verdadera red nacional de Coordinadores de Emergencias identificados públicamente con nombre, funciones y responsabilidades específicas.
8. Sin que la Ley obligue, cerca de la tercera parte de los departamentos, varias capitales y algunos municipios han creado Oficinas permanentes de Prevención y Atención de Desastres, fortaleciendo así el Sistema Nacional.
9. Desde 1.987 el Fondo Nacional de Calamidades cuenta con recursos regulares para cumplir la misión que se le ha encomendado, en especial la de mantener 365 días al año una reserva suficiente para atender la etapa inicial de cualquier emergencia, por grande que esta sea.
10. Una alta proporción de municipios y entidades públicas cuenta hoy día en su presupuesto con un rubro para prevención y atención de desastres, como lo establece la Ley. Adicionalmente varios departamentos y municipios han creado fondos permanentes con características similares al Fondo Nacional de Calamidades.
11. El Sistema ha creado espacios y formas de trabajo que han permitido que la mayoría de las actividades técnicas y científicas realizadas en el país durante los últimos años estén alimentando en forma continua las decisiones de los diferentes niveles político-administrativos en los municipios, los departamentos y la Nación. Estos a su vez han retroalimentado al mundo técnico, el cual ha encontrado formas prácticas para interrelacionarse con el mundo político-administrativo en la toma de decisiones.
12. Los centros de coordinación en todos los niveles han facilitado el acceso de organizaciones privadas y ciudadanas, mejorando su nivel de participación, pero ante todo creando un mayor control social sobre los recursos.

13. Desde el punto de vista técnico se cuenta con un sistema de vigilancia de amenazas mediante las redes sísmica, hidrometeorológica, de volcanes, de huracanes y está en preparación la de maremotos.
14. Se dispone de mapas de amenazas de la mitad de los volcanes activos en el país, de algunas poblaciones con riesgo alto y de algunas cuencas con problemas de inundación o de avalancha.
15. Se ha establecido un sistema de información al público mediante el cual los tres niveles del Gobierno reportan de manera coordinada y ágil a la población los problemas que van surgiendo en la materia.
16. Se pusieron legalmente a disposición del Sistema todas las redes de comunicación del sector público para su uso cada vez que se requiera. Se logró así, sin mayor inversión financiera, tener el mejor sistema nacional de comunicaciones para emergencias.
17. Se creó la Junta Nacional de Bomberos para dar por primera vez tratamiento oficial al interior del Gobierno Nacional a un sector tan importante en el área de los desastres, sector que hoy cuenta por fin con una organización nacional unificada y ya se presentó a consideración del Gobierno un Proyecto de Ley preparado por los Bomberos para sustentar con una base normativa a estos cuerpos.
18. Forman también parte del Sistema el Centro de Información sobre Productos Químicos -CISPROQUIN y el Centro de Información sobre Siniestralidad, ambos creados y financiados por el sector privado, lo cual es una muestra de la integración de labores de este con el sector público.
19. Se está conformando la Red de Centros de Reserva para Emergencias, la cual contará próximamente con almacenes de equipos, herramientas y demás elementos vitales para atender desastres en todas las capitales de departamento. Estos elementos son de propiedad del Fondo de Calamidades para uso de todas las instituciones de socorro del país. Ya hay seis Centros en operación y a estos confluyen no solamente las compras del Fondo, sino también las ayudas internacionales que se reciben.



20. Para hacer mas efectiva y eficiente la distribución de alimentos, mediante convenio con el IDEMA el Fondo Nacional de Calamidades suministra en pocas horas los alimentos requeridos para emergencias en cualquier lugar del país.
21. Por todo lo anterior, hoy día cuando se presentan emergencias en general operan con gran efectividad casi todos los Comités Locales y Regionales, en forma descentralizada, coordinados con los demás niveles y coordinando todas las instituciones que operan en su nivel.
22. Entre los logros más importantes es que, sin excepción, el país aceptó que la responsabilidad principal en estas situaciones recae en los municipios y estos así lo han entendido y que solo a solicitud suya o cuando lo desbordan las circunstancias, entran a apoyarlo los demás niveles.
23. Como resultado de lo anterior, ya muy pocas veces el nivel departamental solicita apoyo a la Nación para la fase de atención de emergencias y a la vez cada vez menos solicitan ayuda los municipios a sus respectivos departamentos.
24. En la fase preventiva hay mayor participación del nivel nacional, lo cual resulta lógico debido al monto de los recursos que se necesitan y por la capacidad técnica y científica de las entidades nacionales con la cual no cuentan en general las regiones y municipios.

No obstante, hoy día es muy grande el esfuerzo preventivo local y ya se dispone de programas globales en varios departamentos y municipios, con acciones y proyectos preventivos sobre problemas específicos.

25. En varias ciudades se ha adelantado la reubicación preventiva de vivienda con un total de varios miles de soluciones y en coordinación con INURBE se está preparando un programa muy ambicioso en varias regiones.
26. En dos departamentos los conceptos de prevención y atención de desastres se han incorporado en los planes de estudio de la educación formal primaria y secundaria. Otros, con el soporte del Ministerio de Educación, están iniciando trabajos en el mismo sentido.

27. Desde hace cerca de dos años se viene adelantando un programa de preparativos frente a desastres con cerca de cinco mil planteles de educación y desde hace un año se adelanta una labor semejante con los diferentes sitios de afluencia masiva de público, tales como escenarios deportivos, recreativos y culturales. Ambos programas se han convertido en puntales fundamentales para preparar en forma masiva a la población para hacer frente a este tipo de eventualidades.
28. Con el nivel de organización alcanzado, desde 1.988 no se solicitan alimentos al exterior ni ningún tipo de ayuda internacional para la fase de atención de las emergencias que se han producido. De ello se ha encargado el conjunto de entidades estatales.
29. La ayuda internacional se ha dirigido casi que exclusivamente a las acciones preventivas y en una proporción menor, a programas de rehabilitación.
30. Cada año que pasa se solicitan menos alimentos por parte de las comunidades, de las autoridades y de los políticos durante las emergencias, cuando anteriormente ello era lo mas usual; la disminución de las solicitudes radica en que cada día hay mayor claridad sobre el escaso beneficio que reporta esta clase de ayuda.
31. Desde 1.988 solo en un número reducido de casos y por pocos días se han establecido albergues para poblaciones afectadas. La gran mayoría de las situaciones se han resuelto con los denominados auto-albergues o albergues comunitarios que consisten en que las familias no afectadas reciben en sus viviendas a las personas afectadas en forma gratis o a cambio de pequeños estímulos pecuniarios o alimentarios. Se ha logrado así que las comunidades y las autoridades entiendan que esta es una buena solución frente a las carpas y los campamentos, los cuales se constituyen en una fuente de problemas graves en la etapa posterior a la ocurrencia del desastre.

32. Paralelo a lo anterior, no se volvieron a presentar problemas de orden público a causa del manejo de las situaciones post-desastre.
33. De igual forma casi desapareció la mala imagen que era ya clásica en Colombia, por los supuestos o reales malos manejos de los recursos físicos y financieros estatales o de donaciones privadas, que tenían la finalidad de apoyar las zonas de desastre.
34. Finalmente, la agilidad y la responsabilidad en la atención de las personas afectadas y para recuperar la infraestructura deteriorada en las zonas de desastre, han sido dos de los factores en los cuales se ha observado un mayor progreso en los últimos años.

## XI. LECCIONES APRENDIDAS.

Sin ser exhaustivos en este aspecto, podrían indicarse algunas de las lecciones positivas que ha dejado al país esta experiencia.

1. Lograr la voluntad, compromiso y respaldo en todos los niveles político-administrativos es un factor decisivo para el éxito de cualquier acción de desarrollo que se emprenda.
2. En Colombia es posible hoy día trabajar dentro de un esquema absolutamente descentralizado. Las regiones, los funcionarios y las comunidades reconocen y asumen responsabilidades siempre y cuando la delimitación de estas sea clara y que los niveles superiores del Gobierno no cometan el error de abrogarse la tareas que le corresponden y están al alcance de los niveles inferiores.
3. La escasez de recursos financieros no es un impedimento válido para justificar la negativa a actuar. Los recursos humanos, técnicos, institucionales y sociales de todo orden, son el gran capital de los países en desarrollo. Su valoración y activación en forma coordinada e integrada se constituyen en un enorme potencial para nuestros países.
4. Es factible en nuestros países el trabajo conjunto, concertado y coordinado entre los sectores público, el privado, las organizaciones ciudadanas, el sector político y el técnico-científico cuando las finalidades son comunes y las reglas de juego transparentes.
5. En un medio como el nuestro, trabajar en la identificación, elaboración y promoción de "propósitos nacionales" reales permite pensar que todavía es posible movilizar a los diferentes sectores y a la ciudadanía en general en torno a estos.
6. Es necesario y posible que en nuestros países los problemas generales del desarrollo sean liderados por el sector gubernamental nacional, regional y local, siempre y cuando en cada nivel se creen los espacios y sistemas de trabajo ade-

cuados para que allí se encuentre el sector político con los sectores técnicos y planificadores.

7. No es utópico pensar que en un país como el nuestro que vive en crisis permanente, a semejanza del Sistema Nacional de Prevención de Desastres, se cree un amplio sistema nacional preventivo para crisis de origen político, económico, social y ambiental, que podría igualmente ser liderado por el sector gubernamental.
8. La participación de los diferentes sectores de la sociedad en los procesos de toma de decisiones y de ejecución del gasto son mecanismos reales de control social de los recursos del Estado.
9. El riesgo es parte del entorno y de las circunstancias que tiene que incorporar cualquier comunidad, localidad, región o nación dentro de sus sistemas de planificación y con mayor razón allí donde los riesgos son mayores y la economía más débil.
10. El manejo de la información, la organización y la coordinación son elementos esenciales para minimizar los requerimientos de recursos y para superar las restricciones impuestas por su escasez.
11. Todo plan de actividades para sortear emergencias debe apoyarse principalmente en la capacidad de acción y de recuperación de la propia comunidad involucrada, en los recursos locales y regionales y en las decisiones que se tomen en estos mismos niveles.

## REFERENCIAS

1. Presidencia de la República. Atención de Emergencias. Bases para la Elaboración del Plan Nacional. Bogotá, Colombia. 1.987.
2. PNUD. Taller Regional de Capacitación para la Administración de Desastres. Bogotá, Colombia. Mayo de 1.991.
3. Cárdenas G., Camilo. Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia. Revista Geofísica. Instituto Panamericano de Geografía e Historia. No. 33. Julio-Diciembre de 1.990.
4. Oficina Nacional para la Atención y Prevención de Desastres. Prevención de Desastres: Un Concepto de Planificación. Julio de 1.992.
5. Vallejo M., César. Apoyo al Plan de Acción para la Rehabilitación de la Población y de las Zonas Afectadas por la Erupción del Volcán del Ruiz. El Proyecto Dos Años después de Finalizado. Lecciones para el Futuro. Bogotá, Colombia Junio de 1.990.
6. Cardona A., Omar Darío. Gestión Ambiental para la Prevención de Desastres. Pereira. Colombia. Julio 15-16 de 1.992.
7. Presidencia de la República de Colombia. Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Codificación de Normas. Decreto 919. Bogotá, Colombia. 10. de Mayo de 1.989.
8. Presidencia de la República. Directiva Presidencial No. 33. Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres. Bogotá, Colombia. Octubre 8 de 1.990.
9. Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. La Función de los Gobernadores dentro del Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres. Paipa. Noviembre de 1.991.
10. Cárdenas G., Camilo. Aspectos Financieros del Sistema de Prevención de Desastres de Colombia. Taller Regional de Capacitación para Desastres. PNUD/UNDRO. Bogotá. Mayo de 1.991.
11. Departamento Administrativo. Presidencia de la República. Informe al Congreso. Diciembre de 1.991.