

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES DE COLOMBIA

**CONFERENCIA INTERAMERICANA
SOBRE REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES**

CARTAGENA DE INDIAS, COLOMBIA
MARZO 21-24, 1994

***Prevención de Desastres y Reducción de
Riesgos en Colombia***
Desarrollos y Perspectivas durante el DIRDN

Omar Darío Cardona Arboleda *
Febrero 1994

*Ingeniero Civil Universidad Nacional de Colombia
Estudios de posgrado en Ingeniería Sísmica: Mitigación de Riesgos y
Prevención de Desastres en Yugoslavia, Estados Unidos e Inglaterra
Profesor Universidad de Los Andes, Posgrado de Ingeniería Sísmica
Presidente de la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica
Miembro del Comité Técnico Científico de las Naciones Unidas
Asesor del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales 1990-2000
Director General de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de COLOMBIA.*

PREVENCION DE DESASTRES Y REDUCCION DE RIESGOS EN COLOMBIA

"Desarrollos y Perspectivas durante el DIRDN"

*Omar Darío Cardona Arboleda
Director Nacional de Prevención y
Atención de Desastres de Colombia*

INTRODUCCION

A consecuencia de los desastres de origen natural y antrópico que en los últimos años han afectado con mayor severidad a los países en desarrollo, y con el objetivo de promover la mitigación de los riesgos mediante la incorporación de la prevención de los desastres en el desarrollo económico y social en todas las naciones del mundo, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó declarar el "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) a partir de 1990. Por su parte, el Gobierno de Colombia unos años antes de ésta determinación percibió la importancia de desarrollar actividades preventivas y la necesidad de que dichas actividades formaran parte de la política nacional para su desarrollo, razón por la cual creó el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres", el cual viene realizando en forma interinstitucional actividades de carácter técnico-científico, de planificación, de preparativos para emergencias y de participación de la comunidad con fines de incorporar la prevención en la cultura y la mitigación de riesgos en el desarrollo económico y social del país.

Este documento intenta describir la concepción y el proceso que desde su creación, y particularmente durante los años 90, ha tenido el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, teniendo en cuenta aspectos históricos, sociales y políticos tales como el proceso de descentralización, democratización y modernización del Estado.

RIESGOS NATURALES Y ANTROPICOS 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 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 convergen para formar extensas planicies con pequeños sistemas montañosos aislados. Lo abrupto de sus regiones montañosas y la acción de agentes antrópicos, biológicos y meteóricos 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, deslizamiento, aludes e inundaciones.

Por otra parte, 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 al proceso de industrialización de los últimos años, el potencial de desastre natural o de origen antrópico resulta significativamente alto para el país.

Colombia en su historia ha sufrido diversos eventos de importancia, 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, eventos tales los terremotos del Antiguo Caldas (1979), de Popayán (1983) y del Atrato Medio (1992), el maremoto que afectó a Tumaco y El Charco (1979), la erupción del Nevado del Ruiz (1985), los deslizamientos de Quebradablanca (1974), del Guavio (1983) y de Villatina en Medellín (1987), las avalanchas de los ríos San Carlos (1990), Turriquitadó, Tapartó y Dabeiba (1993), el Fraile en Florida-Valle (1994), el Huracán Joan (1988) y la Tormenta Bret (1993) que afectaron la Costa Atlántica, los continuos derrames petroleros, explosiones, incendios y escapes de sustancias químicas peligrosas y las inundaciones que ocurren periódicamente en las zonas bajas del país confirman los riesgos a los cuales Colombia está sometida y porqué este país es considerado uno de los más propensos a ser afectados por desastres de origen natural o tecnológico.

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES

No obstante que desde tiempo atrás se habían creado el Socorro Nacional de la Cruz Roja como un ente híbrido para-estatal, la Defensa Civil como una institución del orden nacional y los comités de emergencia por cambios de la normativa del sector salud, resultado del desastre causado por el Nevado del Ruiz en 1985, la Presidencia de la República creó en 1986, con el apoyo del PNUD, una oficina para evaluar las posibles alternativas de creación de un sistema interinstitucional y no de un nuevo ministerio o una nueva entidad para prevenir y atender los desastres del país.

Dicha oficina, después de innumerables consultas a nivel nacional e internacional concluyó en un proyecto de ley que fue presentado al Congreso de la República, en noviembre de 1988 y reglamentado en mayo de 1989 mediante un decreto-ley. En consecuencia, el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia fue creado relativamente hace poco tiempo y se considera como una "herencia positiva" de las lecciones que dejó el desastre de Armero, causado por el volcán Nevado del Ruiz en 1985.

El Sistema Nacional fue instituido con entidades del estado ya existentes en todos los niveles y concebido para que sus acciones se realicen en forma descentralizada. Este sistema lleva a cabo sus actividades de gestión para la mitigación de riesgos y para la rehabilitación de áreas afectadas, con el apoyo del gobierno central y con la asistencia de organismos internacionales de cooperación técnica. Dichas actividades para la prevención y atención de desastres se vienen desarrollando como un plan nacional, el cual define sobre diferentes áreas de acción la formulación de propósitos nacionales. Entre estos propósitos se encuentran aspectos tales como la realización de mapas de amenaza natural y determinación de zonas de máximo riesgo; instrumentación y vigilancia de fenómenos naturales; fortalecimiento institucional y financiero; dotación de centros de reservas y elaboración de planes de emergencia; educación y capacitación; incorporación de la prevención en los planes municipales y regionales de desarrollo; análisis de vulnerabilidad y reubicación de vivienda en alto riesgo, reconstrucción posdesastre y recuperación de cuencas hidrográficas degradadas. Estos aspectos se vienen promoviendo a nivel local, regional y nacional mediante la concertación interinstitucional y comunitaria.

En 1986 se creó la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de desastres - ONAD en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; en 1988 el Parlamento aprobó la Ley 46, con la cual se creó el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres" y en mayo de 1989, a través del Decreto-Ley 919 se expidieron normas con las cuales se reglamentó este Sistema Nacional, definiendo para las instituciones que lo componen sus funciones y responsabilidades a nivel nacional, regional y local.

El sistema es coordinado actualmente por la Dirección Nacional (antigua Oficina Nacional, ONAD), del Ministerio de Gobierno o del Interior, hecho que se decretó en julio de 1991 y que se materializó en agosto de 1992 sin causar cambio alguno a la organización institucional. Lo componen entidades del sector público y privado relacionadas con el tema, las cuales deben llevar a cabo en forma organizada y descentralizada, a través de Comités Regionales y Locales, actividades de prevención y atención de desastres no solamente desde el punto de vista operativo o de respuesta a emergencias, sino también desde el punto de vista técnico, científico y de planificación de acuerdo con el ámbito de su competencia.

Dentro de la estructura de este sistema, a nivel nacional se instituyó un Comité Técnico, encargado de definir los programas de mitigación de riesgos y las actividades preventivas que deben promoverse a través de los Comités Regionales y Locales, y un Comité Operativo encargado de promover a nivel nacional, regional y local los preparativos y la coordinación para la atención en caso de desastres.

Además de estos comités, técnico y operativo, los cuales cuentan con servicios nacionales y comisiones técnicas que los asesoran, la estructura del sistema está compuesta por un Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres, presidido por el Ministro de Gobierno, por Comités Regionales, presididos por los Gobernadores de cada Departamento y por Comités Locales, presididos por los Alcaldes de cada Municipio.

a) Características.

Es una organización interinstitucional sistémica.

Su estructura obedece a un modelo de instituciones que son interdependientes entre si, para el efectos de la prevención, la atención y la recuperación, no obstante que conservan su autonomía en lo relativo a sus responsabilidades o competencias individuales. Es un sistema interinstitucional sinérgico donde los resultados en conjunto son más que la suma de las acciones separadas de las entidades y en consecuencia no se trata de una sola institución ni de un ministerio o de un sector especializado en el tema de los desastres. Los comités interinstitucionales locales para la prevención y atención de desastres en cada municipio son en pequeño lo que son los comités provinciales, y éstos a su vez son una réplica de lo que es la organización nacional. Existe un alto grado de integración que garantiza el flujo de información y la realización de procesos en el sentido vertical entre los niveles local, provincial y nacional, y en el sentido horizontal entre las entidades de cada nivel.

Es descentralizado.

La responsabilidad principal de mitigar los riesgos, dar respuesta a las emergencias y rehabilitar a los afectados recae en el nivel local. Los niveles provincial y nacional se organizan y actúan como agentes subsidiarios y complementarios para asesorar y apoyar la localidad cuando la magnitud de las tareas supera su capacidad o cuando la situación trasciende el ámbito local o provincial

Es coordinado.

No duplica las funciones especializadas de las distintas entidades públicas o privadas sino que las aprovecha y coordina delimitando claramente las competencias institucionales, respetando la autonomía y las instancias de responsabilidad de los gobiernos locales y provinciales. En cada nivel territorial prevé la creación de un equipo muy reducido de funcionarios, cuya principal responsabilidad es la coordinación y la asignación de funciones específicas a las distintas entidades en cada una de las etapas de actuación (prevención, atención, recuperación).

Es participativo.

No sustituye a la comunidad en peligro o afectada, sino que la vincula en las tareas relacionadas con la prevención, con la atención y con la rehabilitación. Se apoya en la capacidad de acción y de recuperación que tiene la propia comunidad y en sus acciones busca desarrollar dicha capacidad. Aunque es coordinado por el gobierno, busca comprometer entidades públicas y privadas.

Tiene respaldo político.

La autoridad coordinadora la recibe del alto gobierno (primer ministro) y de su ley constitutiva, lo cual permite contar con respaldo y voluntad política, base fundamental para lograr la convocatoria y la unión de esfuerzos interinstitucionales.

El énfasis principal de su estrategia está en la prevención.

Por ello introduce el concepto de riesgo en la planificación local, provincial y nacional y en la planeación sectorial que hacen las distintas entidades públicas.

La atención la determina la evaluación de necesidades

En la etapa de respuesta la estrategia busca evitar la congestión y la avalancha de ayudas innecesarias. Se tiene una idea clara de los elementos mínimos básicos para cuyo almacenamiento se prevé la organización y dotación de centros de reserva que actúan en forma de red. Los auxilios se limitan a las solicitudes concretas de los comités locales o provinciales y los apoyos obvios concertados con las zonas afectadas.

No concentra recursos financieros en una sola entidad.

Si se compara con otras alternativas, el Sistema es relativamente menos intensivo en recursos financieros y más intensivo en organización. Las entidades nacionales, provinciales y locales deben apropiarse recursos en sus presupuestos anuales que les permitan adelantar las medidas preventivas que les corresponde y, en la eventualidad de un desastre, prestar la atención que sea necesaria.

b) Énfasis en Prevención y Mitigación.

Es indiscutible que el sistema ha tenido un avance sustancial para responder a las emergencias, pero a diferencia de otras organizaciones de América Latina, que sólo han llegado a mejorar su capacidad de respuesta, el modelo colombiano ha conseguido avances significativos en el campo de la mitigación. El mejoramiento del manejo de emergencias es un resultado relativamente fácil de conseguir, mientras que lograr avances en la mitigación y prevención es mucho más difícil y lento. Por esa razón muchos sistemas no logran avanzar más allá de la fase de manejo de emergencias.

La mitigación se caracteriza por involucrar prácticamente a todos los sectores. En este caso se considera que la mitigación no puede ser una serie de acciones aisladas y descoordinadas, puesto que la prevención no podría de esa manera llegar a ser un propósito nacional. El modelo colombiano ha demostrado claros avances en aspectos de mitigación que no existían antes de la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Algunos ejemplos podrían ser:

Formulación y ejecución de una política de vivienda de interés social en la cual tiene prioridad y tratamiento preferencial la intervención de la vulnerabilidad de viviendas existentes y la reubicación de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo. Política que estimula mediante subsidios la intervención o traslado de viviendas a zonas de bajo riesgo.

Elaboración obligatoria de planes de desarrollo municipal en los cuales deben reglamentarse los usos del suelo y la identificación de zonas de riesgo. Esta norma ha sido establecida por ley de la república.

Instalación de sistemas de alerta hidrometeorológicas, de huracanes, de volcanes, de tsunamis y de redes sismológicas, con tecnología avanzada y vía satélite.

Actualización del Código de Construcciones Sismo Resistentes a nivel nacional y de códigos a nivel municipal.

Impulso de programas de adecuación curricular y planes de emergencia en escuelas y colegios.

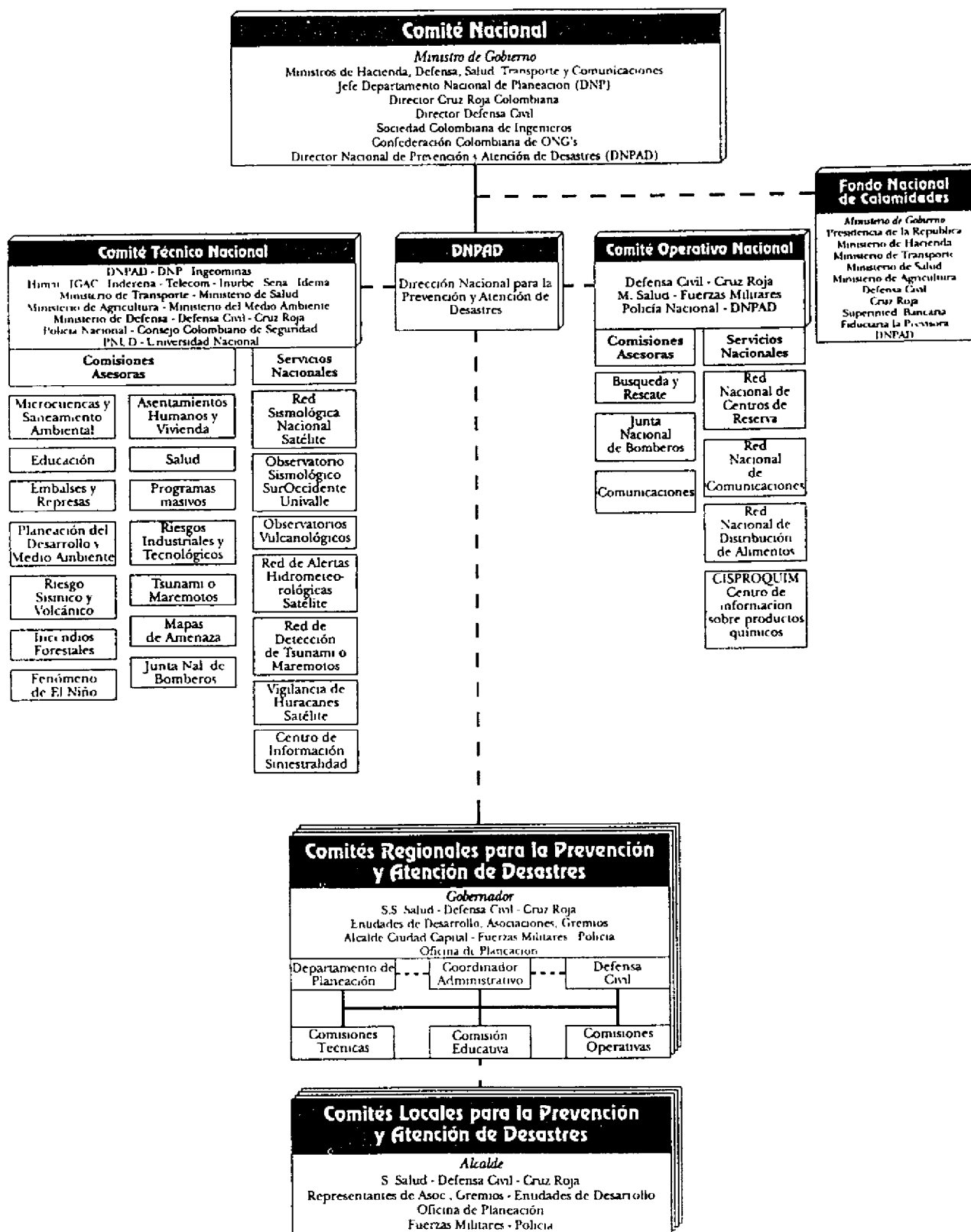
Desarrollo de programas integrales de prevención de desastres en ciudades que incluyen el estudio de la vulnerabilidad urbana, de líneas vitales y de industrias ante diferentes tipos de fenómenos.

Ordenamiento territorial de cuencas hidrográficas, manejo ambiental y construcción de obras de protección.

Fortalecimiento y capacitación institucional bajo el esquema de la descentralización administrativa, política y fiscal; la participación ciudadana y la democratización.

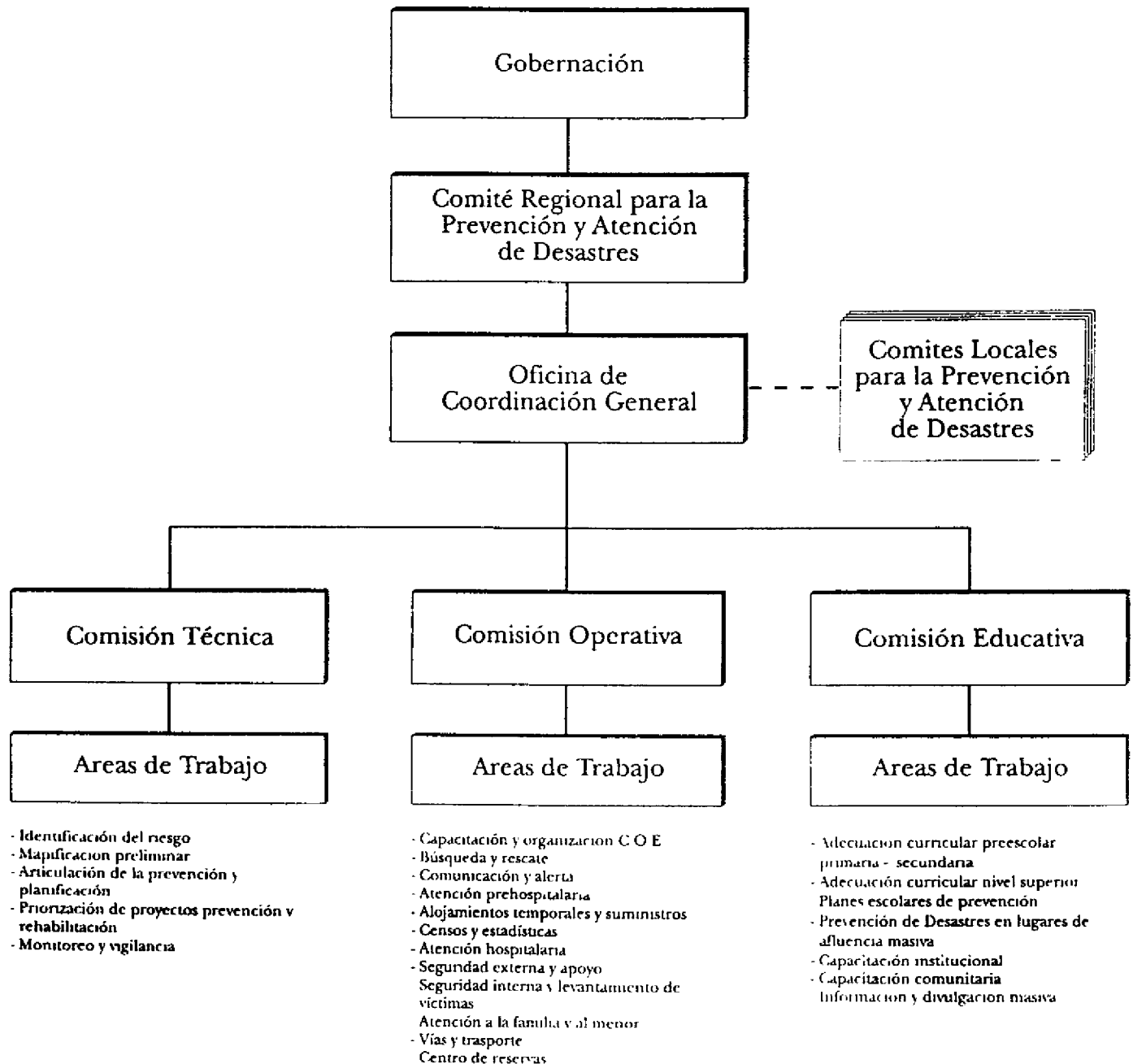
Antes de la existencia del Sistema Nacional algunas de las acciones anteriores se desarrollaban en forma puntual. Actualmente son actividades dentro de un contexto más coherente que coordina la Dirección Nacional y que ejecutan las entidades del sistema en forma descentralizada de acuerdo con el ámbito de su competencia.

Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia



Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Nivel Regional



DESARROLLOS Y ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN

Estas actividades se han desarrollado en dos niveles: el Nacional y el Regional siguiendo las orientaciones de la Directiva Presidencial No. 33 y políticas sectoriales, algunas de ellas, definidas en Directivas Ministeriales como la de Educación y Salud.

1. NIVEL NACIONAL

En general las actividades a este nivel han comprendido aspectos de fortalecimiento institucional, la incorporación de la prevención en la planificación y el medio ambiente, la cooperación internacional y las actividades del Comité Nacional del Decenio para la Reducción de los Desastres Naturales.

1.1 Fortalecimiento Institucional

Entre otras actividades el Gobierno de Colombia ha considerado que para poder lograr avances significativos en prevención de desastres es necesario institucionalizar en una organización de entes públicos, privados y comunitarios en forma multiseccional y multidisciplinaria las acciones técnico-científicas, de planificación y educación, de tal manera que la organización sea la base para cualquier desarrollo preventivo coherente y consistente. Entre otras se pueden mencionar las siguientes actividades de fortalecimiento institucional:

Consolidación del Comité Técnico Nacional y Comité Nacional del DIRDN, el cual al momento de escritura de este documento se ha reunido 72 veces, manteniendo su compromiso de llevar a cabo una reunión mensual.

Fortalecimiento y consolidación del Comité Operativo Nacional, que durante el último año realizó 11 reuniones mensuales.

Gestión para la convocatoria del Comité Nacional, el cual se reunió en dos ocasiones en el último año.

Convocatoria y consolidación de las Comisiones Nacionales Asesoras del área técnica del Sistema. Se ha dado continuidad al funcionamiento de las Comisiones de: Asentamientos Humanos en Zonas de Alto Riesgo, Riesgos Industriales y Tecnológicos, Tsunamis o Maremotos, Embalses y Represas, Riesgo Sísmico y Volcánico, de Educación, Programas Masivos y Fenómeno de El Niño. En el último año se crearon otras tales como las Comisiones de Mapas de Amenaza y Planeación del Desarrollo y Medio Ambiente. Cabe resaltar la adopción por el país de una política de vivienda de interés social para la reconstrucción en caso de situaciones de desastre o calamidad y para reubicación de asentamientos humanos en zonas de riesgo.

Fortalecimiento y convocatoria de las Comisiones Nacionales Asesoras del área operativa del Sistema. Se ha dado continuidad a la labor de las comisiones nacionales de Salud, Prevención y Control de incendios Forestales y a la Junta Nacional Coordinadora de Cuerpos de Bomberos. En el último año se crearon las comisiones nacionales de Búsqueda y Rescate, de Comunicaciones y de Procedimientos Operativos. De especial importancia dentro de las actividades realizadas se encuentran la promulgación de la Directiva Ministerial del Sector Salud sobre el tema, la formulación y gestión para la aprobación del Proyecto de Ley para la creación del Sistema Nacional de Cuerpos de Bomberos, la realización del estudio de factibilidad para la creación del Sistema Nacional de Capacitación

en Seguridad Contra Incendios, la preparación de una Cartilla y un video sobre prevención de incendios forestales y la realización de eventos del nivel nacional como han sido los talleres sobre: Búsqueda y Rescate, Manejo de Productos Pirotécnicos y Prevención y Control de Incendios Forestales.

Impulso y mejoramiento de los servicios nacionales del área operativa del Sistema. Se ha dado continuidad a la Red Nacional de Centros de Reserva, la Red Nacional de Comunicaciones, la Red Nacional de Distribución de Alimentos y los Centros de Información sobre Productos Químicos (CISPROQUIM) y sobre Siniestralidad.

El Fondo Nacional de Calamidades ha apoyado económicamente la realización de programas, proyectos y actividades de prevención de desastres con recursos que se han orientado fundamentalmente a la cofinanciación de proyectos de información y educación pública, obras de protección y defensa, equipamiento para detección y alerta de fenómenos, obras de infraestructura para la reubicación de asentamientos humanos y la realización de estudios técnicos, entre otros. Proyectos a los que se les hace seguimiento y evaluación sistematizada.

1.2 Vigilancia e Investigación de Fenómenos Naturales

Desde el inicio del Sistema Nacional se ha venido apoyando y coordinando la implementación de distintos proyectos que están permitiendo la vigilancia, monitoreo, alerta e investigación de distintos fenómenos naturales:

Sistema de Detección y Alerta de Tsunami en la Costa Pacífica Colombo-Ecuatoriana: El Observatorio Sismológico del Suroccidente ha sido apoyado para la realización de investigaciones y la instalación de una red de vigilancia, la cual próximamente será conectada con las redes de la ESPONA de Ecuador. Este proyecto está refrendado por un acuerdo diplomático entre los dos países.

Red Sismológica Nacional vía satélite: hasta la fecha el INGEOMINAS ha instalado 14 estaciones en distintos puntos del territorio nacional. Para finales del decenio se tiene previsto completar las 33 estaciones sismológicas de alta resolución y 160 acelerógrafos, de los cuales se han instalado en los últimos dos años cerca de 40. La Dirección Nacional ha promovido, igualmente, la instalación de redes telemétricas regionales complementarias como la del Sur-occidente y del Eje Cafetero.

Vigilancia Vulcanológica: Actualmente el INGEOMINAS cuenta con tres centros de investigaciones volcánicas en las ciudades de Manizales, Pasto y Popayán. Estos observatorios vigilan permanentemente 14 volcanes, que están siendo instrumentados y dentro de los cuales se destacan el Ruiz y el Galeras que fue elegido como uno de los volcanes del decenio.

Red de Alertas Hidrometeorológicas vía satélite: Con el concurso del HIMAT y otras instituciones relacionadas, particularmente las empresas operadoras de embalses, se ha instalado una red de alertas de cerca de 150 estaciones satélite, que se complementan con estaciones telemétricas y manuales, imágenes satélite y el Centro de Huracanes de Miami.

Entre otras las siguientes son actividades de carácter científico y que han sido encaminadas al fortalecimiento de la mitigación de riesgos, la planificación urbana y la definición de escenarios para la realización de planes de emergencia y contingencia:

Investigación histórica sobre desastres ocurridos en todo el territorio nacional.

Microzonificación sísmica de la ciudad de Popayán y Bogotá.

Microzonificación preliminar de escenarios de múltiples amenazas de la ciudad de Cali y Manizales.

Apoyo para la divulgación de los mapas de amenaza de los volcanes: Ruíz, Huila, Tolima, Machín, Galeras y Cumbal.

Mapa de amenazas por tsunami para el municipio de Tumaco.

Inventario parcial de amenazas y de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo a nivel nacional, utilizando técnicas simplificadas para los municipios.

1.3 Incorporación de la Prevención en la Planificación del Desarrollo y en el Manejo del Medio Ambiente

En torno a la incorporación de la prevención de desastres en la planificación, la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres estuvo atenta a los desarrollos de la Ley Orgánica de Planeación y la Ley Orgánica de Presupuesto. Adicionalmente se participó en la promulgación del Decreto que creó el Sistema Nacional de Cofinanciación y en coordinación con el Ministerio de Desarrollo colaboró en la conceptualización de las funciones del nuevo Vice-Ministerio de Desarrollo Urbano, Vivienda y Agua Potable.

Dada la relación directa y estrecha entre la prevención de desastres y el correcto manejo del medio ambiente, la Dirección Nacional aportó e intercambió ideas en torno al trámite de la Ley que organizó el Sistema Nacional Ambiental y que creó el Ministerio del Medio Ambiente; concretamente mediante la consideración de la prevención de desastres como uno de los aspectos fundamentales de la política ambiental colombiana y la articulación entre los dos sistemas: del Ambiente y de la Prevención de Desastres.

1.4 Cooperación Técnica Internacional

Con miras al fortalecimiento y consolidación de la Cooperación Técnica Internacional con el Sistema Nacional, en particular se han promovido un amplio número de proyectos y programas, varios de los cuales aun se mantienen en ejecución, entre los cuales se tienen los siguientes:

PNUD/DNPAD "Recuperación de las zonas afectadas por la erupción del Volcán Nevado del Ruiz", que apoyó adicionalmente la creación del Sistema Nacional y el proyecto de la Red Sismológica Nacional.

OMM/HIMAT/Empresas del Sector Eléctrico "Red Nacional de Alertas Hidrometeorológicas", de plataformas automáticas vía satélite.

PNUD/DNPAD "Apoyo al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres".

Comunidad Europea/INGEOMINAS "Microzonificación Sísmica de Popayán".

ACDI/INGEOMINAS/TELECOM "Red Sismológica Nacional", con estaciones de alta resolución vía satélite.

PNUD/Alcaldía de Medellín "Programa de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias de Medellín".

DHA-UNDRO/PNUD/ACDI/DNPAD "Programa de Mitigación de Riesgos en Colombia", el cual va en su segunda fase y que ha incluido actividades multidisciplinarias en siete escenarios de proyecto a nivel regional y de ciudades: Cali, Tumaco, Ibagué, Manizales, Paz de Río.

PNUD/Gobernación de Cordova "Recuperación de zonas afectadas por inundaciones"

PNUD/Gobernación de Cundinamarca "Programa de Prevención y Atención de Desastres de Cundinamarca".

Comunidad Europea/Médicos del Mundo "Dotación de un Centro de Salud y Ejecución de Programas de prevención, atención y capacitación en salud para las Comunidades del Atrato Medio Chocoano".

OPS/DNPAD/Alcaldía de Bogotá "Mitigación de Desastres en Instalaciones de Salud en Santafé de Bogotá, D.C."

ACDI/DNPAD/Junta Nacional de Bomberos "Programa de Capacitación de Cuerpos de Bomberos".

Comunidad Europea/INURBE/Corporación Colombia por Tumaco "Relocalización de Asentamientos Humanos en Riesgo".

USGS/OFDA-AID/INGEOMINAS "Apoyo para la Investigación y Monitoreo Volcánico"

Por otra parte la Dirección Nacional ha participado en diferentes eventos internacionales y ha coordinado la realización de cooperación técnica en países tales como México, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Perú, Chile, Inglaterra, Suiza, Estados Unidos, Alemania y Japón, entre otros. Igualmente, ha participado en reuniones binacionales con Venezuela y Ecuador para acuerdos interinstitucionales en relación con el tema.

La Dirección Nacional es uno de los miembros fundadores de la Red Latinoamericana de Estudios Sociales en Prevención de Desastres -LA RED-, la cual ha venido haciendo aportes de especial significación para la región promoviendo la investigación y la cooperación técnica horizontal entre los países de América Latina.

1.5 Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

Dentro del marco del "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales", como evento preparatorio a la "Conferencia Mundial de Reducción de Desastres Naturales", que se realizará en mayo de 1994 en Yokohama, Japón, la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres inició la organización de la "Conferencia Interamericana de Experiencias Nacionales en Reducción de Desastres", que tendrá lugar en Cartagena de Indias entre marzo 21 y 24 de 1994. En ella se promoverá el intercambio de conocimientos sobre la temática entre los países de la región, profundizando en los aspectos técnico-científicos, sociales, económicos, políticos y operativos. Algunos organismos internacionales confirmaron la realización de talleres y reuniones paralelas a la Conferencia: la OEA, la Organización Panamericana de la Salud-OPS, la Oficina de los Estados Unidos para la Atención de Desastres en el Extranjero-OFDA/AID, la Federación Internacional de la Cruz Roja, la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, y el US-Latin American Partnership/CUSEC. En reconocimiento a los avances y desarrollos en el campo de la prevención de desastres, el país y el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres han sido exaltados como invitados al Comité Técnico-Científico del Decenio Internacional, en cabeza del Director General de la Dirección Nacional.

2. NIVEL REGIONAL

En general las actividades en este nivel han incluido aspectos de fortalecimiento institucional y articulación de la prevención en la planificación y el desarrollo municipal y regional.

2.1 Fortalecimiento Institucional

Con miras al fortalecimiento del Sistema, se ha propendido por la consolidación de las diferentes comisiones de trabajo de los Comités Regionales, a través de la asesoría y diseño de planes interinstitucionales de prevención y atención de desastres, teniendo como resultado el diseño de 12 planes regionales, departamentales y locales y la asesoría en la elaboración de tres (3) más.

Este trabajo ha permitido además, de una planeación de actividades en este tema, la concertación de recursos locales, departamentales y nacionales y la participación institucional, así como la capacitación a funcionarios sobre la problemática de la prevención.

En el mismo sentido se han emitido una serie de formatos guía a los Comités Regionales y Locales para facilitar la adopción de instrumentos, relacionados con los fondos locales y departamentales para prevención y atención de desastres, la identificación de amenazas, guías metodológicas para elaboración de planes operativos, y la creación y reglamentación de centros de reserva. De otra parte, en aras de conocer el avance del sistema, se desarrollaron indicadores de monitoreo y seguimiento de los Comités Regionales y Locales, para de acuerdo con su situación, dirigir y programar el accionar de la Dirección durante los próximos años.

2.2 Articulación de la Prevención con la Planificación del Desarrollo Regional y Urbano.

Teniendo en cuenta que la prevención es un componente fundamental de la planificación, se ha considerado importante la articulación de acciones de las dos áreas, lo que se ha logrado a medida que se han elaborado los planes de prevención, y buscado y logrado mayor integración de las Oficinas de Planeación a los Comités Regionales y Locales.

Por otro lado, el énfasis que se ha dado a la necesidad de identificar y evaluar los riesgos, así como el registro de las situaciones de amenaza, ha permitido la priorización de proyectos tendientes a prevenir o mitigar los efectos producidos por fenómenos naturales y antrópicos en los departamentos y municipios.

Se incluye dentro de este segundo aspecto, el estudio, trámite y seguimiento a los proyectos de prevención que han sido formulados por los Comités Locales y Regionales y presentados ante la Dirección Nacional para obtener la cofinanciación por parte del Fondo Nacional de Calamidades u otras entidades nacionales, así como la asesoría directa para la formulación de los mismos.

3. PROGRAMAS EN EDUCACION, CAPACITACION E INFORMACION PUBLICA

Comprenden cuatro áreas de trabajo: la educación formal, no formal e información pública y la organización y funcionamiento del Centro de Documentación sobre desastres.

3.1 Educación Formal

El Sistema Nacional ha establecido como uno de los objetivos básicos de los programas en educación formal la incorporación en la educación primaria y secundaria de la información sobre el manejo ambiental para la prevención de desastres.

Para tal fin, se diseñó y puso en marcha el Programa Escolar en lo que hace referencia a la elaboración de planes de prevención de desastres en establecimientos educativos y a la adecuación de los currículos académicos de primaria y secundaria; para ésto se han realizado campañas publicitarias dirigidas a estudiantes, docentes y directores educativos para motivarlos a participar en la ejecución directa de los mismos.

Como soporte a los programas de educación y fortalecimiento institucional se ha hecho la reproducción y distribución de material de apoyo del orden de decenas de miles de ejemplares, se han realizado y emitido del orden de diez comerciales de televisión, innumerables cuñas radiales y la distribución de miles de afiches temáticos.

3.2 Educación No Formal

En el área de educación no formal las acciones se han orientado a promover la realización de eventos de integración e intercambio entre grupos de interés sobre temas específicos. Se han realizado varios seminarios nacionales y regionales dirigidos a periodistas, de Prevención de Desastres en Escenarios Deportivos, y se ha apoyado la realización de seminarios y encuentros de alcaldes y autoridades locales. Además, se han realizado eventos sobre planes regionales educativos y talleres sobre el tema de la sismo-resistencia, entre otros.

En los últimos años la Dirección Nacional ha participado y apoyado la realización en nuestro país de varios eventos internacionales: Seminario Internacional sobre Desastres Sísmicos en Grandes Ciudades, VI Seminario Latinoamericano de Ingeniería Sismo-Resistente, V Seminario Internacional de Ingeniería Sísmica; I Congreso Internacional de Reducción de Riesgos en Acueductos y Alcantarillados; I Simposio Panamericano sobre Construcciones en Mampostería Estructural en Zonas Sísmicas; I y II Seminario Internacional de Vulcanología; II Encuentro Hábitat de Desarrollo Sostenible y el Seminario Desastres Naturales: Popayán 10 Años Después.

Igualmente se han venido desarrollando los lineamientos generales para la elaboración del Plan Nacional de Capacitación, inicialmente dirigido a funcionarios públicos.

3.3 Información Pública

En información pública el objetivo ha sido llegar con mensajes preventivos a amplios grupos de población, para lo cual se han utilizado diferentes recursos de comunicación impresos y audiovisuales.

En lo relativo a material audiovisual vale la pena destacar la producción de un amplio número de videos sobre asentamientos humanos en zonas de riesgo, preparativos para crisis volcánicas, conmemorativos de desastres ocurridos, sobre diferentes tipos de peligros naturales y mensajes promocionales.

Para celebrar el Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales se han realizado diversas actividades informativas donde se destaca la realización de especiales de televisión, los cuales han sido emitidos por los canales nacionales y regionales de televisión, circuitos de televisión en aeropuertos y buses de transporte intermunicipal.

Se creó y puso en funcionamiento un Centro de Documentación sobre Prevención y Atención de Desastres, el cual cuenta con más de 4000 documentos debidamente registrados y sistematizados.

ATENCION Y RECUPERACION POSTDESASTRE

En relación con estos temas se han venido desarrollando programas de preparativos para la atención, apoyo a situaciones de emergencia y recuperación post-desastre, que pueden sintetizarse en lo siguiente:

1. PREPARATIVOS PARA LA ATENCION

Se han creado y desarrollado procedimientos, protocolos e instrumentos entre los cuales vale la pena destacar:

Mecanismos con HIMAT, ISA, OSSO e INGEOMINAS para el informe permanente por parte de las redes de vigilancia hidrometeorológica, de embalses, huracanes, tsunamis, volcanes y sísmológica nacional, con el objeto de realizar los comunicados para informar y alertar a los Comités Regionales y Locales y recomendar los preparativos del caso.

Mecanismo nacional para la realización de barridos, verificación permanente de situaciones de emergencia y utilización de la Red Nacional de Comunicaciones de Emergencia, integrada por todas las entidades nacionales operativas del sistema.

Instrumentos básicos para el reporte de situaciones de emergencia por parte de los Comités para la Prevención y Atención de Desastres y entidades nacionales operativas (Defensa Civil, Cruz Roja y Policía Nacional) lo que ha permitido en los últimos años un manejo consolidado interinstitucional permanente de la información y su suministro a los medios de comunicación.

Adecuación de las técnicas de administración para desastres, instrucción de instructores y evaluación de daños y necesidades, diseñadas parcialmente por la Cruz Roja Colombiana con el apoyo de la OFDA-AID, las cuales han sido dirigidas a los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, con el objeto de contar con instrumentos nacionales para facilitar el reporte de situaciones de emergencia, la definición de actividades a realizar y el requerimiento del apoyo regional y/o nacional.

Técnicas para el manejo óptimo y adecuado de información sobre suministros para la atención de emergencias, con el apoyo de la OPS (proyecto SUMA), el cual cuenta con la metodología para la capacitación permanente de las entidades nacionales y de Comités Regionales y Locales.

Pautas diplomáticas para el apoyo internacional en casos de desastre, con el objeto de incorporar los procedimientos para el apoyo de Colombia a otros países y actualizar acorde al desarrollo del Sistema Nacional los aspectos relativos al apoyo de otros países a Colombia.

Procedimiento interinstitucional para el suministro de apoyo alimentario a comunidades en emergencia, aprovechando la red de distribución nacional de alimentos del Idema.

Elaboración y puesta en marcha del convenio entre la Cruz Roja Colombiana y la Fiduciaria La Previsora para la administración, transporte y suministro de elementos básicos para la atención a las personas afectadas por emergencias

2. ATENCION SITUACIONES DE EMERGENCIA Y RECUPERACION

Con base en la información suministrada por los Comités Regionales y Locales y las entidades operativas nacionales, se pudo establecer que, por ejemplo, durante 1993 se presentaron situaciones de emergencia en 28 de los 32 departamentos del país, afectando a 128.118 personas, produciendo lesiones a otras 290 y la muerte a 189 más, esto sin tener en cuenta el accidente del avión de SAM en el cual perdieron la vida sus 132 pasajeros. En cuanto a viviendas se refiere, 1788 fueron destruidas totalmente y 7.619 se afectaron parcialmente. Adicionalmente se vieron gravemente afectados la red vial nacional así como vías departamentales y municipales, la infraestructura básica de servicios públicos y el sector agropecuario como consecuencia de los desastres naturales.

En el último año, el evento que más afectación causó fue las inundaciones (76.5%), localizándose a continuación los vendavales (74.1%), los deslizamientos (4.0%), los sismos 2.9% y otros (2.5%).

Para apoyar la atención de este tipo de situaciones de emergencia el Fondo Nacional de Calamidades ha destinado recursos, que se giran a los Comités para la Prevención y Atención de Desastres de las áreas afectadas. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Calamidades a través de la Cruz Roja envía elementos básicos para la atención de las familias afectadas y apoyo alimentario a través de la Red Nacional de Distribución de Alimentos del Idema.

De manera complementaria, se cuenta con importantes aportes no cuantificados provenientes de los Comités Locales y Regionales para Prevención y Atención de Desastres, así como de los Ministerios de Salud y Obras Públicas y la Cruz Roja Colombiana, entre otros.

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia ha apoyado con recursos en especie consistentes en alimentos, medicamentos y elementos básicos para la atención de familias afectadas por emergencias en Cuba, Honduras, Nicaragua, Perú y Ecuador en los últimos años.

A raíz de la ocurrencia de eventos catastróficos que han desbordado la capacidad institucional de municipios y departamentos, se han impulsado programas de recuperación post-desastre: en los departamentos de Córdoba, Bolívar y Amazonas por inundaciones, Antioquia, Chocó y Arauca post-sismo, Antioquia y Valle del Cauca post-avalancha, entre otros.

Con el objeto de utilizar los mecanismos creados en la política de vivienda de interés social para la reconstrucción en caso de situaciones de desastre o calamidad, se han emitido siete declaratorias de estado de Situación de Calamidad Pública, con miras a agilizar la recuperación física y social de las zonas afectadas.

PARTICIPACION PARA LA PREVENCION DE DESASTRES

Históricamente, como consecuencia del centralismo administrativo, los niveles locales ignoraron por años su papel de gestores ambientales y de la prevención. lo cual podría explicar la razón de la indiferencia al deterioro. Es claro que si no es posible condicionar el propio entorno, porque otras fuerzas externas lo deciden, todo alrededor termina por perder el sentido de lo propio. Cuando un centralismo absorbente se atribuye poderes para controlar la gestión preventiva y los recursos naturales, éstos terminan ni perteneciendo ni interesando a nadie.

El argumento fundamental, dentro del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, de porqué el municipio debe ser responsable de la prevención de

desastres y la gestión ambiental a nivel de ejecución, es la recuperación de la conciencia sobre lo regional y sobre lo local, lo cual es también el comienzo de un nuevo concepto sobre el nivel de riesgo admisible y la valoración del impacto ambiental. Dicha valoración parte del ciudadano y se desarrolla de abajo hacia arriba de acuerdo con los deberes y derechos democráticos.

Aun cuando el sistema es participativo y ha logrado involucrar algunas comunidades en diferentes partes del país, debido a la importancia de muchos otros temas de inmediato interés para los ciudadanos la prevención y la mitigación no se ha logrado incorporar efectivamente en la cultura. El sistema ha sido particularmente protagónico en momentos de crisis o coyunturas, razón por la cual cuando se le reconoce es en un sentido meramente operativo. Por otra parte, todavía tiene un sesgo muy marcado hacia las ciencias naturales y apenas inicia sus primeras acciones en las ciencias sociales, no obstante que se han realizado esfuerzos en información pública y en educación formal.

De acuerdo con lo establecido por la ley que lo constituye, al interior del Sistema desde su inicio operan algunas ONGs como la Cruz Roja y los cuerpos de bomberos voluntarios, sin embargo la relación con las ONGs se ha buscado que se establezca fundamentalmente a nivel local con organizaciones comunitarias, asociaciones o entidades que apoyan el trabajo de comunidades, la reubicación de asentamientos humanos en riesgo, la gestión ambiental o la reconstrucción pos-evento.

Recientemente se le dio inicio a un proceso de tejido entre las entidades públicas del sistema nacional y las federaciones de ONGs. A nivel del Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres, máxima autoridad del sistema de nivel ministerial, se encuentra la Confederación Colombiana de Organismos No Gubernamentales, que agrupa en 20 federaciones y 17 sectores de actividad cerca de 2500 de los 5400 ONGs que existen en Colombia. Estas federaciones, que representan la sociedad civil organizada, existen prácticamente en los principales entes territoriales que cuentan con sus respectivos comités regionales de prevención y atención de desastres. No obstante que hasta ahora el trabajo con las ONGs ha sido puntual, con esta integración con el movimiento no gubernamental se espera un apoyo, respaldo y cooperación mayor entre los entes públicos y privados para la acción preventiva comunitaria.

Las estrategias principales para impulsar la participación de la comunidad en el tema preventivo son la utilización de los canales de fortalecimiento del Programa de Desarrollo Institucional (PDI), la integración con el sistema de ONGs existente y la promoción de representación ciudadana en los comités locales de prevención y atención de desastres, tal como lo indica la ley.

CONCLUSIONES

En relación con las actividades inherentes a la prevención de desastres y la gestión ambiental es inevitable concluir que en la mayoría de los países no han existido organizaciones inter-institucionales coherentes para llevar a cabo dichas actividades. Por el contrario se ha presentado una dispersión de entidades que desde diversos sectores y a diferentes niveles han venido ejerciendo una o varias funciones de administración o de control de factores riesgo y de deterioro ambiental.

En consecuencia, se requiere de una adecuada coordinación para la formulación de políticas y para su respectiva ejecución, entre el nivel nacional, provincial y municipal, y entre los sectores comprometidos en la prevención y el manejo de aspectos ambientales, con el fin de evitar contradicciones, discordancias y vacíos que finalmente terminan por perjudicar tanto a los recursos como a sus usuarios.

Una organización institucional de esta naturaleza es el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, el cual fue instituido con las entidades del estado ya existentes en todos los niveles. Este sistema fue concebido para que sus acciones se realicen en forma descentralizada y para que sus actividades de gestión para la mitigación de riesgos y para la rehabilitación de áreas afectadas se lleven a cabo a nivel local, con la participación de la comunidad y con el apoyo del gobierno central, mediante la concertación interinstitucional de entidades gubernamentales y ONGs.

No obstante que lo anterior puede darse dependiendo de las circunstancias históricas y de democratización de cada país, para efectos de la prevención de desastres y la gestión ambiental, podría recomendarse el impulso de organizaciones inter-institucionales similares, compuestas por entidades del sector público y privado relacionadas con el tema, que lleven a cabo en forma organizada y descentralizada, a través de comités regionales y locales, las actividades de prevención no solamente desde el punto de vista operativo sino también desde el punto de vista técnico, científico y de planificación de acuerdo con su competencia. Un sistema interinstitucional en que todas las instituciones tengan definidas sus funciones y responsabilidades a nivel nacional, provincial y local.

Uno de los aspectos fundamentales de un sistema de estas características es la clara función de las instituciones nacionales y provinciales como agentes coordinadores y asesores de los niveles locales, donde juegan un papel primordial los sistemas nacionales de planeación de cada país, como estructuras que le dan coherencia a la política, y los municipios como entes ejecutores con el apoyo de la sociedad civil organizada y otras modalidades de la participación ciudadana que en el proceso de democratización puedan explorarse para lograr incorporar la prevención de desastres en la cultura.

REFERENCIAS

- Cardona O.D., "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia", Seminario Internacional Sociedad y Prevención de Desastres, COMECOSO, LA RED, UNAM, México, 1994.
- Cardona O.D., " Manejo Ambiental y Prevención de Desastres: Dos Temas Asociados", Los Desastres No son Naturales, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina LA RED, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1993.
- Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, "Informe Ejecutivo de Labores", Ministerio de Gobierno, Santafé de Bogotá, Enero 1994.
- Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, "Informe Nacional Resumido de Colombia", Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales DIRDN, Santafé de Bogotá, 1994.