

**DIRECCIÓN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN
Y ATENCIÓN DE DESASTRES -DNPAD-
MINISTERIO DEL INTERIOR
REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**PONENCIA:
POLÍTICAS Y DIRECTRICES NACIONALES
PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE
DESASTRES**

**PONENTE: ANUAR YAVER CORTÉS
Director General**

SANTAFE DE BOGOTA, COLOMBIA. 1997



INTRODUCCIÓN

El aumento y densificación de la población en grandes centros urbanos, la degradación y deterioro del medio ambiente, el desarrollo de tecnologías peligrosas vulnerables, han dado como resultado que, con mayor frecuencia, cuando se presentan fenómenos naturales tales como sismos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos, se produzcan graves daños sobre las personas, sus bienes, la infraestructura, causando enormes pérdidas, que en ocasiones pueden llegar a afectar en forma muy severa el desarrollo económico y social de los municipios, las regiones o los países.

El Gobierno de Colombia, como respuesta a los diferentes desastres ocurridos en su territorio, particularmente al causado por la erupción del Volcán Nevado del Ruíz (1985), percibió la importancia de desarrollar una política adecuada para la prevención y manejo de emergencias generadas por eventos de origen natural o antrópico y la necesidad de que las actividades de prevención formen parte de las políticas nacionales para su desarrollo. En consecuencia, el Gobierno de Colombia 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, a fin de incorporar la prevención en la cultura y la mitigación de riesgos en el desarrollo económico y social del País.

La Dirección, Coordinación y Evaluación del Sistema, actualmente es desarrollada por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -DNPAD-, del Ministerio del Interior.

En el marco del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales DIRN, como evento preparatorio a la Conferencia Mundial de Reducción de Desastres de Yokohama, Japón, en 1994, la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, organizó la Conferencia Interamericana de Experiencias Nacionales de Reducción de Desastres Naturales en Cartagena de Indias, en la cual se promovió el intercambio de experiencias y conocimientos de los países de la región interamericana, profundizando en temas relacionados con los aspectos técnico-científicos, operativos, económicos, sociales y políticos.

El actual Gobierno de Colombia, incorporó el concepto de prevención de desastres y protección ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social", señalando lineamientos orientados a establecer medidas de prevención y mitigación frente a desastres naturales, mejorar la capacidad de respuesta institucional del "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres" y reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante la ocurrencia de amenazas naturales.

Esta ponencia, pretende describir la concepción, el proceso de desarrollo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, desde su inicio, y sus



Políticas y Directrices para la Prevención y Atención de Desastres

proyecciones inmediatas, particularmente en desarrollo de la política social y de prevención y atención de desastres del actual Gobierno.

En este contexto, pretendemos contribuir con los propósitos del Gobierno de Colombia, de construir un nuevo ciudadano, más participativo en lo político, más productivo en lo económico, más conciente del valor de la naturaleza y por lo tanto menos depredador, más respetuoso de los derechos humanos y más integrado en la cultura de la prevención de los desastres naturales.

Los desastres no son un problema solamente para quienes viven, a veces sin alternativa, bajo uno u otro peligro o amenaza natural. Deben ser también un problema de quienes toman las decisiones sobre las políticas del desarrollo, de quienes tienen a su cargo la planeación física y el planeamiento de las inversiones.



1. Colombia un País Expuesto a Riesgos Naturales

Colombia con una población de cerca de 37 millones de habitantes y una extensión de 1'141.748 Km², 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 los eventos severos de erosión, deslizamiento, avalanchas e inundaciones.

Como consecuencia de lo anterior y debido a que la mayoría de la población colombiana se encuentra concentrada en grandes ciudades localizadas en las zonas de mayor amenaza o peligro, el potencial de desastre natural resulta significativamente alto para el país.

Las características geológicas, topográficas e hidrometeorológicas, el inadecuado manejo ambiental, unido a la localización de los asentamientos humanos en zonas de riesgo, hacen que el país sea propenso a ser afectado por sismos, inundaciones, deslizamientos, avalanchas y otras catástrofes de origen natural y antrópico.

Colombia en su historia ha sufrido eventos de significativa importancia y de diferente naturaleza como la destrucción total de Cúcuta en 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 Ruíz y el Doña Juana, cuya actividad ha sido registrada históricamente en varias ocasiones.

En los últimos años, eventos tales como el terremoto del Antiguo Caldas (1979), el terremoto de Popayán (1983), el maremoto que afectó a Tumaco y El Charco (1979), la erupción del Nevado del Ruíz (1985), los deslizamientos de Quebradablanca (1974), del Guavio (1983) y de Villatina en Medellín (1987), el Huracán Joan que afectó la Costa Atlántica (1988), el Atrato Medio o Murindó (1992), el sismo y avalancha del Río Páez (1994), sismos en los Departamentos de Boyacá y Pereira (1995), y las inundaciones que ocurren periódicamente en las zonas bajas del país confirman el riesgo al cual Colombia está sometido y por qué este país es considerado uno de los más propensos a ser afectados por desastres de origen natural o antrópico.



2.SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

Colombia, a raíz de la erupción del Volcán Nevado del Ruíz en 1985, que causó cerca de 25.000 víctimas y la destrucción de Armero, creó con el apoyo del PNUD, la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de la Presidencia de la República, hoy Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior.

El Gobierno Nacional ante el impacto severo generado en las comunidades, la infraestructura, economía y el medio ambiente por causa de los desastres naturales, percibió la necesidad de desarrollar una política integral de mitigación frente a los eventos naturales y antrópicos. Fue así que creó el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -SNPAD-", mediante la Ley 46 de 1988, y reglamentado posteriormente por el Decreto 919 de 1989.

Con estas disposiciones, Colombia, consolida las bases para una organización permanente, en la cual todas las entidades del Estado del orden nacional, departamental y municipal, así como el sector privado y comunitario, tienen la obligación de participar en los procesos de prevención, atención y recuperación de desastres. Estas normas, también permiten decretar medidas excepcionales para actuar con prontitud y con los instrumentos requeridos en caso de un evento desastroso.

El Sistema a nivel central esta conformado por instancias de dirección y asesoría como son el Comité Nacional, instancia máxima del Sistema, que señala la política, fija pautas de acción; los Comités Técnico y operativo Nacional con sus respectivas Comisiones Nacionales Asesoras, instancias de carácter asesor; los Servicios Nacionales integrado por las redes de detección y alerta de fenómenos sismológicos, hidrometeorológicos, vulcanológicos; los Comités Regionales y Locales como instancias operativas; el Fondo Nacional de Calamidades, instrumento financiero con reserva permanente de recursos para cofinanciar la prevención y la atención de las emergencias. La DNPAD, le corresponde la dirección y coordinación del Sistema Nacional.

El SNPAD, tiene por objeto implementar una política coherente que defina las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en torno a la prevención, mitigación, atención, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre.

Asimismo, debe garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de situaciones de desastre, dentro de un enfoque de sistema, intersectorial, multidisciplinario, multisectorial, apoyado en los procesos de descentralización y participación ciudadana.



La Dirección, coordinación y evaluación del SNPAD, actualmente se encuentra en cabeza de la "Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -DNPAD-", del Ministerio del Interior.

3. LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL

El actual Gobierno incorporó el concepto de prevención de desastres naturales y de protección ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social 1995-1998", con mayor énfasis en las acciones del mejoramiento del hábitat y del medio ambiente.

El Plan Nacional de Desarrollo, señala lineamientos orientados a establecer medidas preventivas frente a desastres naturales, mejorar la capacidad de respuesta institucional del Sistema y reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante la ocurrencia de amenazas naturales.

Para desarrollar estos propósitos, el Plan Nacional de Desarrollo, señala en las fases de prevención y atención de desastres y rehabilitación de zonas afectadas, las siguientes acciones:

3.1 A Nivel General

- Prevención y Mitigación

Para mejorar las acciones en prevención de desastres, es indispensable profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales, determinar las zonas de riesgo, su grado de vulnerabilidad y formular las medidas para prevenir o mitigar los efectos. Para ello, se efectuarán programas de investigación y evaluación de amenazas naturales en sus diferentes aspectos, se elaborará el mapa de riesgos y se impulsará la aplicación de las medidas de control, protección y ordenamiento físico, promoviendo la incorporación de estos componentes en los planes de desarrollo territorial y ordenamiento urbano, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 9/89, de Reforma Urbana. Complementariamente se ampliarán y mejorarán los sistemas de vigilancia y alerta que monitorean el comportamiento de fenómenos sísmicos, volcánicos, tsunamigénicos e hidrometeorológicos.

La investigación y evaluación de amenazas y vulnerabilidad y la elaboración de mapas de riesgo, contarán con la participación del Instituto de Geociencias, Minería y Química - INGEOMINAS-, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" -IGAC-, y las Corporaciones Regionales.

- Atención

Para garantizar una respuesta institucional oportuna a la población afectada es necesario mejorar la capacidad operativa de los organismos de atención de emergencias, mediante



la dotación de equipos, mejoramiento de las redes de comunicación y de centros de reservas de provisiones y suministros.

Se incrementará la capacidad de acción de los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres con programas de capacitación y articulación con las entidades nacionales y territoriales responsables.

- Rehabilitación

Con el fin de superar las situaciones de desastre, se dará especial énfasis a la rehabilitación de las zonas afectadas agilizando los procesos de formulación de proyectos con participación de la comunidad y de las entidades territoriales que involucren la reconstrucción de vivienda, infraestructura física y equipamiento social, acompañados de proyectos productivos que aseguren la sostenibilidad de las familias afectadas.

3.2 A nivel Sectorial

En cuanto a las políticas, éstas se han venido diseñando e incorporando a nivel sectorial con el fin de responsabilizar a los distintos sectores del desarrollo a promover y consolidar la cultura de la prevención en el país.

La prevención, atención y rehabilitación de desastres, está también consignada entre otros, en los siguientes documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES:

- Política Nacional Ambiental

Señala que el Ministerio del Interior y el SNPAD con la colaboración del Ministerio del Medio Ambiente y las entidades del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, fortalecerán el programa nacional de prevención de desastres mediante la identificación de riesgos, la formulación y puesta en marcha de medidas de control y la zonificación del uso del suelo, de tal manera que se prevengan o mitigen las amenazas naturales y se disminuya la vulnerabilidad de los asentamientos humanos.

-Política de Vivienda Social Urbana. (Documento CONPES 2794/94, Decreto 706/95)

Define que el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE-, establecerá los mecanismos que de acuerdo con la ley, permita la atención prioritaria a las familias en zonas de riesgo o afectadas por desastres, de acuerdo con la iniciativa municipal.

La política de vivienda de interés social, define un trámite excepcional para otorgar el subsidio de manera prioritaria, entre otros, en los siguientes casos:

A) Hogares que hayan perdido la totalidad o parte de sus viviendas como producto de un desastre por fenómeno natural.



B) Hogares que se encuentran localizados en zonas de riesgo no mitigable, certificado por la DNPAD.

Asimismo, de la apropiación anual de los recursos de inversión del INURBE, se reservará en Bolsa Nacional el 30% para la atención de planes excepcionales.

- Sistema Nacional de Cofinanciación.(Documento CONPES 34-Fondos de Cofinanciación- DNP-UDT- Enero 30/96)

Determina un cupo del 30% de los recursos apropiados para cada uno de los Fondos (Fondo de Cofinanciación para la inversión Rural -DRI-, Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social -FIS-, de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana -FIU- y de Cofinanciación de Vías -FCV-), del Sistema Nacional de Cofinanciación, dirigido a la atención de emergencias y desastres y a la reasignación de cupos frente a la demanda. Los recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación para la vigencia de 1996, ascienden a \$756.123,3 millones, para lo cual la DNPAD ha venido iniciando un proceso de articulación del Sistema Nacional de Cofinanciación al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, para lograr que esos recursos efectivamente se apliquen al manejo de los desastres. Dado que la estrategia financiera es reciente y que no fue diseñada para manejo de desastres, hasta ahora los logros han sido de menor impacto.

- Plan de Acción del Sector Fluvial

Señala que coordinadamente el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -INAT-, el Instituto Nacional de Vías -INVIAS- y la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -DNPAD-, definirán la responsabilidad con respecto a la ejecución y contratación de las obras de control de inundaciones, protección de poblaciones y protección de la infraestructura de carreteras en zonas ribereñas.

- Transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación a los Municipios. Ley 60 de 1993.(Elementos para la aplicación ley 60/93- DNP-UDT-Julio/96)

Establece que dentro de los sectores financiables con los recursos percibidos por los municipios por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la nación, se financiará con los recursos de libre inversión el sector de prevención y atención de desastres.

- Política de Cooperación Internacional.(Documento CONPES 2768-DNP-DECTI-Marzo/95)

Establece el marco institucional para mejorar la cooperación que otorgue y reciba el país y una estrategia para acrecentar y aprovechar en forma más eficaz los recursos que obtenga por estas fuentes. Se consideran acciones prioritarias de cooperación técnica las orientadas a programas y proyectos sociales, protección del medio ambiente incluyendo acciones tanto de carácter remedial como preventivas, desarrollo de la ciencia y la



tecnología, desarrollo institucional de las entidades territoriales, participación ciudadana, entre otras.

Las acciones anteriormente referidas están relacionadas con la temática sobre prevención y atención de desastres.

4. PLAN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

Uno de los aspectos básicos para el fortalecimiento institucional del SNPAD, tiene que ver con el actual proceso de formulación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres que se constituye en el instrumento orientador para el desarrollo de políticas y estrategias nacionales sobre prevención y atención de desastres, conforme lo establece la legislación de Colombia por la cual se crea y organiza el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres" Ley 46/88, Decreto Ley 919/89

La prevención de desastres es un concepto de planificación. El elemento básico para la planificación frente a un evento catastrófico es reconocer su posibilidad y conocer técnica y sistemáticamente su comportamiento, cobertura y efectos para tomar medidas de intervención sobre el medio expuesto. La ausencia de elementos de prevención dentro del proceso de planificación del desarrollo de nuestro país ha dado origen a la inadecuada ocupación y/o explotación del medio ambiente.

El Sistema que se caracteriza, por ser descentralizado, participativo, integrador, con énfasis principal en la prevención, introduce, por lo tanto, el concepto del riesgo en la planificación nacional, regional, local y en la planeación sectorial como una de sus principales estrategias.

Dentro de las prioridades de acción institucional de la DNPAD, está la elaboración y adopción del "Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del Sistema", que actualmente está en proceso de formulación, con los siguientes criterios: Evaluación de riesgos naturales y antrópicos; lineamientos de política sobre la materia establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo del actual Gobierno "Salto Social 1994-1998" y política sectorial señalada en los documentos CONPES, entre otras, la Ambiental; Pautas y Orientaciones de la DNPAD para la elaboración del Plan; Normatividad del Sistema; Directrices del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales-DIRDN-.

Pautas y Orientaciones de la DNPAD para la formulación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del Sistema.

Dentro de las Pautas y Orientaciones, se consideran como componentes del Plan, el Fortalecimiento de la Organización y Desarrollo Institucional del Sistema; Educación, Capacitación e Información Pública; Evaluación de Riesgos Naturales y Antrópicos; Incorporación de la Prevención en la Planificación; Preparación para la Atención de Emergencias; Rehabilitación, Reconstrucción y Desarrollo.



Los Componentes del Fortalecimiento de la Organización y Desarrollo Institucional del Sistema; Educación, Capacitación e Información Pública; otros como el Fortalecimiento Financiero del Sistema y del Fondo Nacional de Calamidades, la Cooperación Técnica Internacional, la Normatividad Actualizada, constituyen instrumentos fundamentales para el funcionamiento y operación del Sistema, para estar en condiciones de dar una respuesta oportuna y eficiente a la población durante las fases de un desastre.

El componente del **fortalecimiento de la capacidad de acción y de la organización institucional** para la prevención y atención de desastres es un elemento fundamental para el éxito del Sistema. En este sentido, es fundamental que a través de procesos descentralizados y participativos se impulse y coordine el desarrollo de instrumentos organizativos, de concertación institucional y de trabajo que garanticen el funcionamiento del Sistema.

El componente **Evaluación de Riesgos Naturales y Antrópicos**, constituye la base fundamental para profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales, determinar las zonas de riesgo, su grado de vulnerabilidad de los asentamientos humanos, con el objeto de establecer los escenarios de desastre para la realización de planes de emergencia y contingencia, determinar las medidas para prevenir o mitigar los efectos potenciales de los desastres.

El componente de **Educación, Capacitación e Información Pública**, es la base fundamental para lograr incorporar la prevención de desastres y la protección del medio ambiente en la cultura está en el esfuerzo que las instituciones realicen por informar, capacitar y educar la comunidad. Para dicho efecto es necesario contar con funcionarios capacitados que tengan un claro conocimiento de sus responsabilidades de acuerdo con el ámbito de su competencia. Por lo tanto, se debe impulsar la capacitación institucional y promover el desarrollo de programas de información pública y educación dirigidas a la población en general, con el fin de lograr un mayor nivel de seguridad y de calidad de vida de los ciudadanos.

El componente **Incorporación de la Prevención en la Planificación**, hace referencia a determinar los escenarios de desastre y formular las medidas para prevenir o mitigar los efectos sociales, económicos y ambientales de los desastres e incorporarlos en la planificación; contribuye a desarrollar acciones en la fase de prevención y mitigación, antes del desastre.

El componente de **Preparación para la Atención de Emergencias**, aborda la preparación de una respuesta eficiente a las emergencias, contribuye a preparar acciones en la fase anterior al desastre.

El componente de **Rehabilitación, Reconstrucción y Desarrollo**, contribuye a desarrollar acciones en la fase post-desastre.



5. LOGROS DEL SISTEMA

5.1 Fortalecimiento de la Organización y Desarrollo Institucional del Sistema, mediante las siguientes acciones:

- Se fortalecieron y consolidaron las instancias Técnicas y Operativa del nivel central del Sistema y se trabaja en forma concertada, como por ejemplo, en la implementación del actual Plan de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia por la Ola Invernal en el Territorio Nacional, con mayor impacto en la Costa Atlántica del país.
- Se consolidó la organización y funcionamiento de las Comisiones Nacionales Asesoras del área técnica, como: Asentamientos Humanos y Vivienda, Riesgo Sísmico y Volcánico, Mapas de Amenaza, Embalses y Presas Hidráulicas, Riesgos Industriales y Tecnológicos, entre otras.
- Se consolidó la organización y funcionamiento de las Comisiones Nacionales Asesoras del Área Operativa, como: Prevención y Control de Incendios Forestales, Búsqueda y Rescate, Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos. De especial importancia dentro de las actividades realizadas en el área operativa se destaca la formulación y gestión para la aprobación de la ley No. 322 del 4 de octubre de 1996 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia".
- Está en proceso el fortalecimiento de las Comisiones Técnica, Operativa y Educativa de los Comités Regionales y Locales del Sistema, a través de la asesoría y formulación de planes interinstitucionales de prevención y atención de desastres.
- Se gestionan permanentemente recursos del Presupuesto Nacional y de Cooperación Financiera Internacional para el Fortalecimiento Financiero del Fondo Nacional de Calamidades, para cofinanciar proyectos de las entidades territoriales sobre información y educación pública, obras de protección y defensa, equipos para detección y alerta de fenómenos, realización de estudios técnicos y de mitigación, apoyo a emergencias, entre otros.

5.2 Educación, Capacitación e Información Pública.

Las acciones realizadas se han orientado hacia la incorporación de la prevención de desastres y la protección ambiental en la cultura, mediante la educación formal, educación no formal e información pública.

- Educación Formal. Se diseñó y puso en marcha el Programa escolar en lo que hace referencia a la adecuación de los currículos académicos de primaria y secundaria; para lo cual se han realizado campañas publicitarias dirigidas a directores educativos, docentes y estudiantes para motivarlos a participar; se han elaborado planes de prevención de desastres en establecimientos educativos.



- Educación No Formal. En el área de educación informal las acciones se han orientado a promover la realización de eventos de integración e intercambio entre grupos de interés sobre temas específicos, se ha apoyado la realización de encuentros de alcaldes y autoridades regionales y locales; se está ejecutando el Plan Nacional de Capacitación del Sistema, inicialmente dirigido a los Comités Regionales y Locales sobre temas como: Administración de Desastres, Evaluación de Daños y Necesidades con el apoyo de OFDA-AID, y se continuará con temas de capacitación sobre la incorporación de la prevención de desastres y de la protección ambiental en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

- Información Pública. Se ha llegado con mensajes preventivos a amplios sectores de la población colombiana, mediante publicaciones impresas y audiovisuales, emitidas por medios de comunicación masiva; se creó y puso en funcionamiento el Centro de Documentación sobre Prevención y Atención de Desastres, el cual cuenta con más de 5.000 documentos registrados; se han logrado involucrar algunas organizaciones comunitarias de diferentes regiones del país, mediante la participación ciudadana y comunitaria en el manejo de los desastres naturales, particularmente en momentos de crisis o coyunturas; las ONG's han participado fundamentalmente a nivel local con las organizaciones comunales de base para la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo no mitigable, la gestión ambiental o la reconstrucción post-desastre.

5.3 Evaluación de riesgos naturales y antrópicos

- Evaluación de Amenaza, Vulnerabilidad y Riesgo.

Para este propósito, se adelantan programas de investigación y evaluación de amenazas naturales, como: Investigación histórica sobre desastres ocurridos en todo el territorio nacional; estudios de zonificación de amenazas de centros urbanos, por ejemplo proyectos de microzonificación sísmica para las ciudades de Bogotá, Popayán; complementación de los inventarios básicos de amenazas municipales; actualización del Código de Construcciones Sismo-Resistentes a nivel nacional; microzonificación preliminar de escenarios de múltiples amenazas de las ciudades de Cali y Manizales; evaluación de la vulnerabilidad de líneas vitales; apoyo para la divulgación de los mapas de amenaza de los volcanes del Ruíz, Huila, Tolima, Machín, Galeras y Cumbal; mapa de amenaza por tsumani para el Municipio de Tumaco; inventario parcial de amenazas y de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo a nivel nacional.

- Instalación y Consolidación de Redes de Detección y Alerta.

Desde el inicio del SNPAD, se ha venido coordinando y apoyando la implementación de proyectos que están permitiendo la vigilancia, monitoreo y alerta para el aviso oportuno a la población, como: La Red Sísmológica Nacional vía satélite, a cargo del INGEOMINAS, la cual cuenta con 16 estaciones y redes telemétricas complementarias como la del Sur-Occidente y del Eje Cafetero; Observatorios Vulcanológicos a cargo del INGEOMINAS, el cual cuenta con tres centros de investigaciones volcánicas en las ciudades de Manizales,



Pasto y Popayán, de donde se vigilan permanentemente 14 volcanes, dentro de los cuales se destacan el Ruíz y el Galeras que fue elegido como uno de los volcanes del DIRDN; Red de Alertas Hidrometeorológicas vía satélite, a cargo del IDEAM, la cual cuenta con cerca de 150 estaciones, complementada con estaciones telemétricas y manuales, imágenes satélite y el centro de huracanes de Miami; Sistema de detección y alerta de Tsumani en la Costa Pacífica Colombo-Ecuatoriana.

- Sistema Integrado de Información

Se encuentra en proceso, la formulación de un estudio para el diseño de un "Sistema Nacional de Información de Riesgos Naturales", con la asesoría de la Universidad de los Andes de Colombia, con el objeto de establecer un sistema de información relacionada con la ocurrencia de desastres naturales, concebido en forma descentralizada, interinstitucional y coherente; con información en aspectos técnicos, sociales y económicos, que servirá también como guía para la toma de decisiones y la definición de políticas de inversión.

5.4 Incorporación de la Prevención en la Planificación

- Elaboración de las Pautas y Orientaciones para la Formulación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, aprobado por el Comité Nacional del SNPAD, en septiembre de 1994.

- Se está desarrollando el proyecto incorporación de variables de riesgo por amenazas naturales en la planificación de los asentamientos humanos, el cual consiste en realizar un inventario a nivel regional y nacional sobre la situación de susceptibilidad a riesgos por amenazas naturales que serán fundamentales para orientar las políticas de planificación.

- Se han incorporado en los procesos de planificación, medidas de intervención de las condiciones de amenaza o vulnerabilidad de varios escenarios de desastre considerados críticos, en las ciudades de Manizales, Cali, Tumaco, Medellín, Popayan, Santafé de Bogotá, entre otras.

- Se ha venido desarrollando un inventario parcial de amenazas y asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la reglamentación de usos del suelo e incorporarlos en los planes de desarrollo municipal.

- Formulación y ejecución de una política de vivienda de interés social, la cual señala como acciones prioritarias el otorgamiento de subsidios a hogares para la disminución de la vulnerabilidad de las viviendas existentes y la reubicación de viviendas localizadas en zonas de riesgo no mitigable.

- Planificación Regional . Se inició el proceso de acompañamiento a los comités regionales y jefes de las oficinas de Planeación Departamental, para la elaboración de planes de acción específicos para el manejo de la emergencia generada por la ola invernal, inicialmente en los departamentos de la Costa Atlántica y Santanderes, que servirá de



sustento para la elaboración futura de Planes Regionales para la Prevención de Desastres, articulados a las políticas y estrategias del desarrollo regional.

5.5 Preparación para la Atención de Emergencias

Se han venido fortaleciendo las instancias Operativas del Sistema, mediante:

- Elaboración de planes de emergencia y contingencia. Existen algunos avances en este tema, algunas regiones y municipios tienen planes de respuesta de buen nivel, lo cual depende en la mayoría de los casos de la ocurrencia de eventos catastróficos en el sitio. Se han venido formulando planes de contingencia nacional o planes de respuesta específico para escenario probable de desastre, como es el Plan Nacional de Contingencia Contra Derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas, en Aguas Marinas, Fluviales y Lacustres; Asimismo, la elaboración de Planes de Contingencia de Centrales Hidroeléctricas, en especial por crecientes súbitas en los afluentes de los embalses, para la regulación y control de inundaciones aguas abajo de la presa.
- Fortalecimiento de la Red Nacional de Centros de Reserva para Emergencias. Se encuentra en organización y funcionamiento la Red Nacional de Centros de Reserva para la Atención de Emergencias, dotando de equipos y herramientas especializados a 35 centros de reserva, localizados en las capitales de los 32 departamentos del país y 2 de alcance nacional localizado en Santafé de Bogotá, para las actividades de búsqueda, rescate y salvamento. Proyecto administrado por organismos operativos del Sistema como la Defensa Civil, Cruz Roja Colombiana y Cuerpos de Bomberos y financiado con recursos de crédito del K.F.W.
- Se han creado y desarrollado instrumentos de información permanente por parte de las redes de vigilancia hidrometeorológica, de embalses, huracanes, tsunamis, volcanes y sismología nacional, a fin de realizar los comunicados para informar y alertar a lo Comités Regionales y Locales y recomendar los preparativos de emergencia del caso.
- Se han diseñado y aplicado instrumentos básicos para el reporte de situaciones de emergencia por parte de Comités Regionales y Locales, con el objeto de definir los apoyos del Fondo Nacional de Calamidades, activar los mecanismos operativos del Sistema, y suministro de información a las entidades del Sistema y a los medios de comunicación.
- Se han diseñado Pautas Diplomáticas para el Apoyo Internacional en Casos de Desastre, donde se indican las directrices establecidas por Colombia en caso de que requiera apoyo de otros países o que suministre apoyo a otro país, acorde al desarrollo del SNPAD.

Para mejorar la capacidad de respuesta se han realizado ejercicios y simulaciones de situaciones hipotéticas de desastre en ciudades capitales y de establecimientos de concurrencia masiva de personas.



5.6 Sistema Nacional de Cofinanciación.

Se está estudiando, conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación que dirige la política de cofinanciación, un trámite excepcional en el proceso de estudio y aprobación de recursos para proyectos presentados por los CRE's y CLE's para prevención y atención de desastres y de rehabilitación de asentamientos ubicados en zonas afectadas.

5.7 Cooperación Técnica y Financiera Internacional

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia ha conseguido desde sus inicios, con el apoyo de la Cooperación Técnica Internacional, significativos avances en el campo de la prevención y mitigación, que no existían antes de la creación del Sistema.

- PNUD/ONAD, Col 85 "Recuperación de las Zonas Afectadas por la Erupción del Nevado del Ruíz", el cual apoyó adicionalmente la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y el proyecto de la Red Sismológica Nacional.
- OMM/HIMAT/Empresas del sector Eléctrico "Red Nacional de Alertas Hidrometeorológicas"
- Comunidad Económica Europea/INGEOMINAS "Microzonificación Sísmica de Popayán"
- ACDI/INGEOMINAS/TELECOM "Red Sismológica Nacional"
- ACDI/DNPAD/Junta Nacional de Bomberos "Programa de Capacitación de Cuerpos de Bomberos"
- OPES/DNPAD, 1.995 "Estudio de la Vulnerabilidad de Instituciones Hospitalarias"
- Comunidad Económica Europea/INURBE/Corporación Colombiana por Tumaco-1.995 "Reubicación de Asentamientos Humanos Localizados en Zonas de Riesgo", proyecto integral de reubicación, con el cual se espera relocalizar 2.400 viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo.
- PNUD/DNPAD.1.995 "Recuperación Post-Sismo zona del Medio Atrato", con el objeto de apoyar y complementar los esfuerzos regionales y locales en los procesos de recuperación física, económica, social y la consolidación de las bases estructurales del desarrollo sostenible del Medio Atrato, mediante acciones económicamente viables, culturalmente aceptables, tecnológicamente apropiadas y ambientalmente sustentables.
- UNDRO/ACDI/ONAD "Programa de Mitigación de Riesgos en Colombia" 1988-1991. Fase I, con el objeto de realizar una evaluación anticipada de varios escenarios de desastre para tomar medidas de mitigación de riesgo. Los escenarios considerados fueron



mitigación de riesgo sísmico en la ciudad de Cali, tsunami en Tumaco, deslizamientos en Paz del Río, flujos de lodo por erupción volcánica en Ibaqué, inundación repentina en la Cuenca del Río Comberma.

- UN-DHA/ACDI/DNPAD "Programa de Mitigación de Riesgos en Colombia" 1992-1995. Fase II, el cual se encuentra actualmente en su etapa final. Los escenarios considerados son mitigación de riesgo sísmico en la ciudad de Cali, con énfasis en líneas vitales; Mitigación Integral de Riesgo en la ciudad de Manizales, con énfasis en efectos sísmicos; Mitigación de Riesgo por Tsunami en Tumaco; Estrategias Generales de Prevención de Desastres.

Actualmente se encuentra en formulación la Tercera Fase del Programa "Mitigación de Riesgos en Colombia", para presentar a consideración de la UN-DHA, orientado a la capacitación para la participación comunitaria y ciudadana en el conocimiento del riesgo por fenómenos naturales para la adopción de medidas de prevención y mitigación e implementación de planes de prevención y atención de desastres en los respectivos escenarios que se consideran críticos y demostrativos.

- Decenio Internacional para la reducción de los Desastres Naturales-DIRDN 1.990-2.000

Como evento preparatorio a la Conferencia Mundial de Reducción de Desastres de Yokohama, Japón, la DNPAD en 1994, organizó la Conferencia Interamericana de Experiencias Nacionales de Reducción de Desastres en Cartagena de Indias, Colombia, en la cual se promovió el intercambio de experiencias y conocimientos de los países de la región Interamericana sobre temas relacionados con los aspectos técnico-científicos, operativos, económicos, sociales y políticos.

- Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

La Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, es uno de los miembros fundadores de la Red, la cual ha venido promoviendo la investigación, capacitación, información, integración regional y la cooperación técnica horizontal entre los países de la región.

6. Proyecciones de la Política Nacional

6.1 Aunque la ley que organiza el Sistema Colombiano lo establece, el Sistema no había desarrollado un Plan Nacional, en el futuro inmediato el Sistema contará con un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, como instrumento orientador para el desarrollo de políticas y estrategias nacionales sobre la materia; así como para la dirección, coordinación y evaluación de las acciones del Sistema.

6.2 En la política de reducción de riesgos y prevención de desastres, es de destacar los logros de la política de vivienda de interés social para la reconstrucción en casos de desastre y para la reubicación de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable,



mediante trámites excepcionales en el proceso de estudio y aprobación de subsidios a los hogares y en la destinación en bolsa nacional de un 30% del presupuesto anual, con destino al subsidio familiar de vivienda para proyectos excepcionales.

6.3 Existiendo una relación directa y estrecha entre la prevención de desastres naturales y el correcto manejo del medio ambiente, se requiere la articulación de los sistemas ambiental y de prevención de desastres de Colombia; la degradación y deterioro de las cuencas hidrográficas favorece la ocurrencia de desastres naturales. En la educación ambiental para reducción de desastres, se debe apoyar a los gobiernos locales en proyectos de reducción de riesgos por inundaciones y deslizamientos.

6.4 Los desastres naturales son la materialización de unas condiciones de riesgo que no sólo dependen de la potencial ocurrencia de una amenaza natural -agente perturbador-, sino también de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante dichos peligros; éstas condiciones de vulnerabilidad generalmente se deben a una deficiencia en el desarrollo y la planificación. Por lo cual, una política del Sistema sigue siendo el conocimiento de las amenazas naturales y reducir la vulnerabilidad ante las mismas, a fin de establecer las medidas para prevenir o mitigar los efectos sociales, económicos y ambientales de los desastres e incorporarlos en la planificación del desarrollo.

6.5 El Programa de Cooperación Técnica Internacional "Mitigación de Riesgos en Colombia", con el apoyo de la UN-DHA, contribuyó a consolidar el conocimiento técnico-científico y metodológico para la evaluación de amenazas, vulnerabilidad y riesgo en los escenarios de desastre seleccionados, con el fin de determinar medidas para la mitigación del riesgo, para su inclusión en la planificación del desarrollo, con proyección hacia las regiones.

6.6 Evaluación de Amenazas, Vulnerabilidad y Elaboración de Mapas de Riesgo. El nivel central del Sistema, debe llevar a cabo la instrumentación técnico-científica, mediante redes de monitoreo de fenómenos naturales y las evaluaciones generales del país para acciones de priorización regional y municipal; asimismo, debe diseñar y facilitar a los departamentos y municipios, metodologías para la formulación, elaboración y evaluación para que realicen el diagnóstico de sus territorios. Las entidades técnico-científicas del Sistema y universidades deben brindar la asesoría y asistencia técnica requerida.

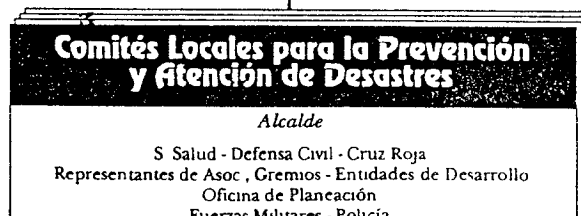
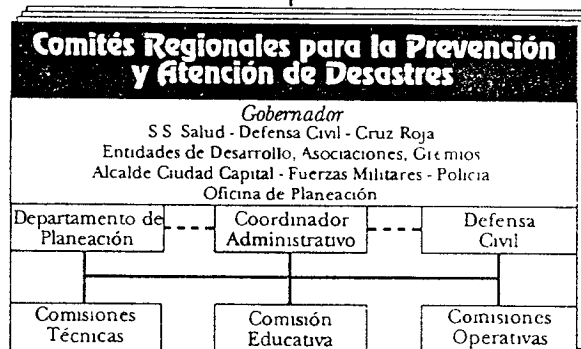
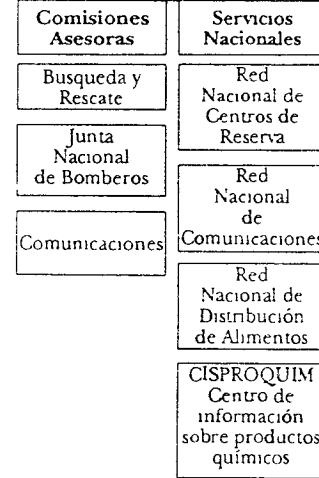
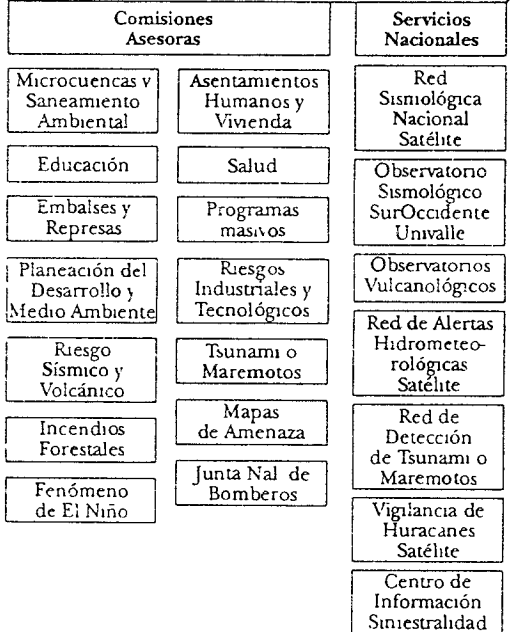
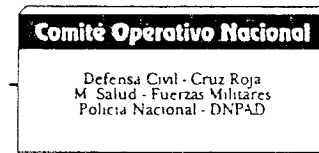
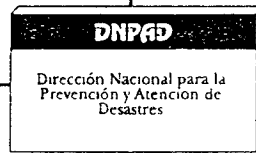
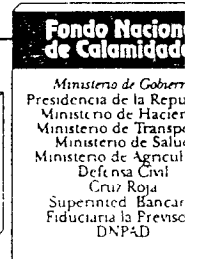
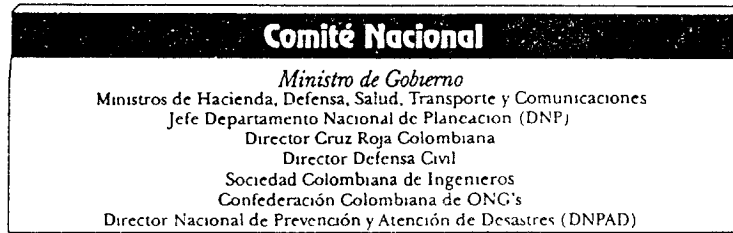
6.7 Los proyectos de prevención y atención de desastres y de rehabilitación de asentamientos afectados, deben tener acceso al Sistema Nacional de Cofinanciación, mediante un trámite prioritario en el proceso de estudio y aprobación de recursos. Actualmente, a partir de la experiencia de los fondos en proyectos de manejo de desastres, se está implementado un trámite excepcional.



7. CONSIDERACIONES GENERALES

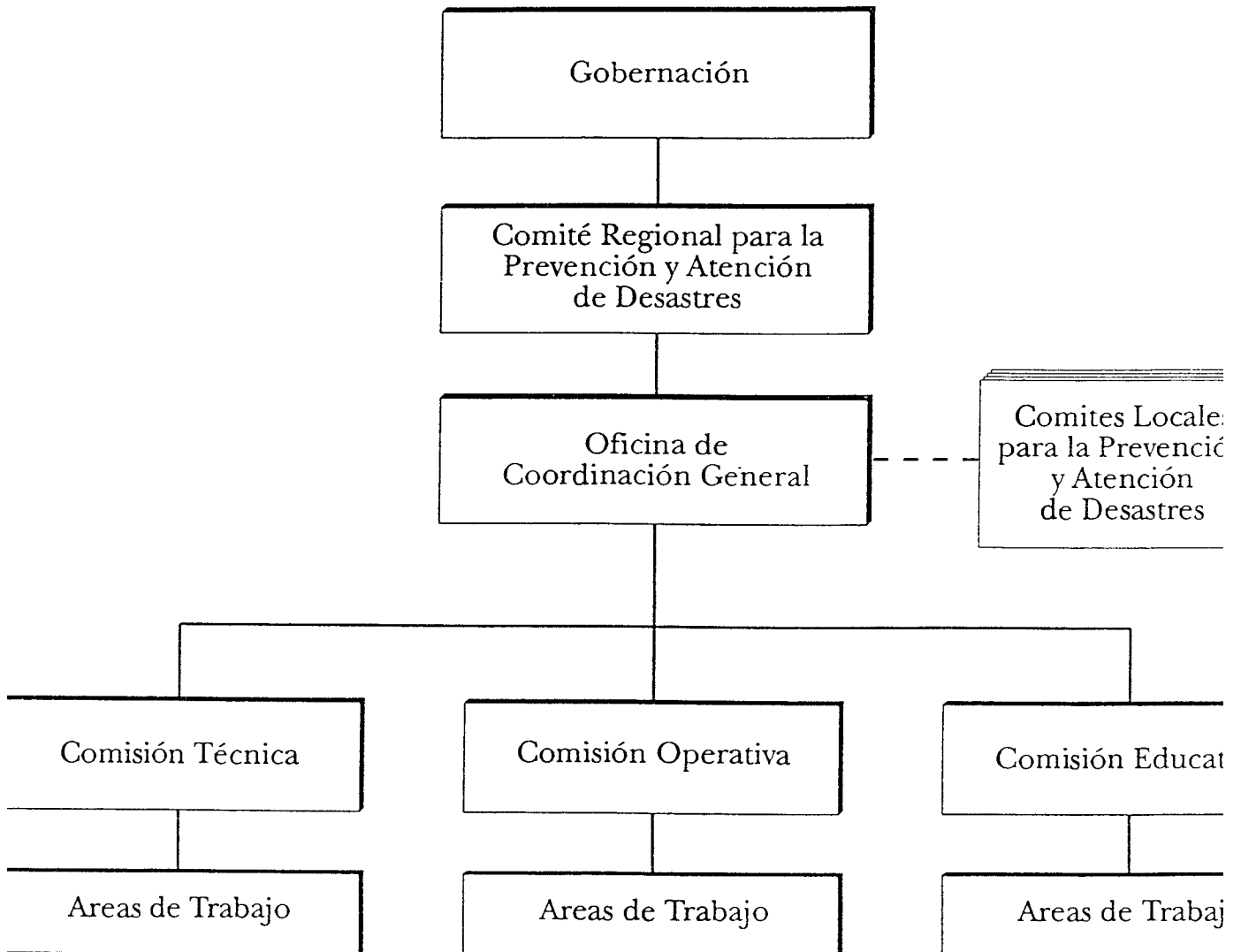
- El incremento del número de los desastres y sus efectos en la población y el desarrollo de nuestros países debe reducirse mediante la incorporación de la prevención y mitigación de desastres y el manejo ambiental en los procesos de planificación nacionales.
- El desarrollo de una cultura general en materia de prevención de desastres, es factor esencial para lograr la prevención y mitigación de los desastres mediante el fortalecimiento de la educación, capacitación, información pública y participación ciudadana.
- Para lograr un manejo eficiente y oportuno de los desastres en nuestros países, es necesario que consideremos la respuesta institucional mediante la concepción de sistemas nacionales integrales, participativos y descentralizados, que incorporen a los sectores públicos, privados y comunitarios.
- Debemos propender por el desarrollo de sistemas de detección y alerta de amenazas naturales que le permitan a los gobiernos y a la sociedad prepararse y enfrentarse adecuadamente a las situaciones de riesgo a las cuales están expuestos.
- Se requiere que las instituciones financieras de carácter global y regional establezcan y apliquen políticas de financiamiento que apoyen las iniciativas de prevención y mitigación de riesgos de los países.
- Una política de los gobiernos sigue siendo el profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales y la reducción de la vulnerabilidad ante las mismas, a fin de establecer las medidas para prevenir o mitigar los efectos e incorporarlos en la planificación.
- Propender por la cooperación técnica y financiera internacional para fortalecer la mitigación de los desastres en nuestros países, contribuye al desarrollo de las políticas globales de las Naciones Unidas enmarcadas en el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales -DIRDN- 1990-2000.
- La prevención y atención de desastres es tarea de todos. Requiere una gran cuota de participación de los sectores públicos y privados, de la sociedad civil, de los organismos no gubernamentales y de la población en general. Por lo tanto, debemos involucrarnos con una actitud firme y positiva en todos los procesos que conduzcan a que la prevención y mitigación de los desastres hagan parte de nuestra cultura.

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



Identificación del riesgo
 Mapeación preliminar
 Articulación de la prevención y planificación
 Priorización de proyectos prevención y rehabilitación
 Monitoreo y vigilancia

- Capacitación y organización C.O.E.
- Búsqueda y rescate
- Comunicación y alerta
- Atención prehospitalaria
- Alojamientos temporales y suministros
- Censos y estadísticas
- Atención hospitalaria
- Seguridad externa y apoyo
- Seguridad interna y levantamiento de víctimas
- Atención a la familia y al menor
- Vías y transporte
- Centro de reservas

- Adecuación curricular preescolar primaria - secundaria
- Adecuación curricular nivel superior
- Planes escolares de prevención
- Prevención de Desastres en lugar de afluencia masiva
- Capacitación institucional
- Capacitación comunitaria
- Información y divulgación masiva