

## I

# **SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES**

Este documento integra un fragmento del consultor César Vallejo Mejía - evaluación del proyecto Col 85/004 del PNUD.

## **SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES DE COLOMBIA**

La complejidad y magnitud de los problemas que plantean los desastres requiere la acción integrada de todo el país.

El Sistema es el conjunto integrado de instrumentos institucionales, técnicos, científicos y organizativos públicos y privados que deben responder, desde el ámbito de su competencia, por la tarea de evitar o reducir los efectos de los desastres.

Como efecto de la integración se obtienen resultados superiores a la suma de los esfuerzos aislados.

El Sistema tiene como instrumentos de coordinación a los Comités Locales de Emergencias en todos los municipios y a los Comités Regionales de Emergencias en departamentos, intendencias y comisarias.

A nivel nacional, ministerios, cuerpos de socorro, institutos descentralizados y entidades técnicas conforman el Comité Técnico Nacional del Sistema para impulsar y apoyar programas de prevención de desastres en los niveles regionales y locales, e identificar o coordinar otros de envergadura nacional. Este comité se reúne cada mes desde 1988.

El actual Sistema Nacional de prevención y atención de desastres se empezó a organizar en 1986. Desde ese mismo año empezó a funcionar una Oficina Nacional en la Presidencia de la República con el apoyo del PNUD. Posteriormente, la Ley 46/88 le dio vida jurídica al Sistema y estableció los parámetros para que, mas tarde, con el Decreto reglamentario 919/89, se definieran las normas, las funciones y los procedimientos necesarios para su funcionamiento en cualquier clase de desastres. El Decreto da pautas para la elaboración de planes de prevención y contingencia, define el régimen especial de situaciones de desastres y de calamidad pública, señalando las normas de excepción que pueden ser aplicadas en dichas circunstancias, y establece los aspectos institucionales del Sistema.

#### LAS PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL SISTEMA SON:

- a) Es descentralizado (a diferencia del centralismo que caracterizaba los esquemas anteriores y el que se aplicó en el caso del Ruiz). La responsabilidad principal de prever y atender el riesgo y de rehabilitar a los afectados, recae en el nivel local. Los niveles regional y nacional, se organizan y actúan como agentes subsidiarios, para apoyar a la localidad cuando la magnitud de las tareas supere su capacidad, para atender emergencias que trasciendan el ámbito local o regional y para prestar asistencia técnica.
- b) Es participativo (en oposición al paternalismo aplicado en desastres anteriores, especialmente en el caso de la tragedia del Ruiz). No sustituye a la comunidad en peligro o afectada realmente, sino que la vincula en las tareas relacionadas con la prevención, con la atención y con la rehabilitación. El sistema que se apoya en la capacidad de acción y de recuperación que tiene la propia comunidad. Sus acciones de prevención y planeación, de financiación y de coordinación, de asesoría y apoyo están dirigidas a crear las condiciones que hacen posible y maximizan esa participación.
- c) Aunque es coordinado por el gobierno, el sistema compromete entidades públicas y privadas.
- d) Es burocráticamente muy pequeño. No duplica las funciones especializadas de las distintas entidades públicas o privadas, sino que las aprovecha y coordina. En cada nivel territorial (Nación, Departamento y Municipio) prevé la creación de un equipo muy reducido de funcionarios.
- e) Actúa horizontal e intersectorialmente y no sectorial o verticalmente.

Su principal responsabilidad es coordinadora. Define con claridad lo que se entiende por amenaza, riesgo, emergencia y desastre. Distingue entre las etapas de prevención, atención y rehabilitación. Asigna funciones específicas a las distintas entidades en cada una de esas etapas.

1) Su autoridad coordinadora la recibe directamente del Presidente de la Republica y de su Ley constitutiva.

g) El énfasis principal de su estrategia esta en la prevención. Por ello introduce el concepto de riesgo en la planificación local, regional y nacional y en la planeación sectorial que hacen las distintas entidades publicas. El riesgo lo define como la intersección entre amenaza (o probabilidad de que ocurra un evento natural dañino) y vulnerabilidad (o exposición de la poblaciono de elementos necesarios para la sociedad a los efectos nocivos del evento amenazante). Entre los instrumentos mas importantes de la etapa de prevención están:

- La recolección de información y el estudio de la historia local y regional para determinar la frecuencia, la magnitud y las características de los eventos naturales amenazantes.
- El estudio de la vulnerabilidad de la población y/o de sus recursos.
- Los 'mapas de riesgo' y los 'planes de emergencia'
- Los programas de capacitación e información a la comunidad.

h) Para la etapa de atención, especialmente en su periodo crítico, inmediatamente después de ocurrido el evento, la estrategia busca evitar la congestión y la avalancha de ayudas innecesarias. Para ello, le otorga a la comunidad vinculada con los damnificados un papel indispensable, pues son las personas más cercanas a ellos los que mejor atención pueden prestarles. Se le resta importancia y prioridad a los campamentos y albergues de emergencia y se prefiere buscar entre la comunidad el hospedaje necesario en la etapa de transición. Se tiene una idea clara de los elementos mínimos necesarios para cuyo almacenamiento se prevé la organización y dotación de centros de reserva, que actúan en forma de red. Los primeros auxilios se limitan a las solicitudes concretas del comité local y regional de emergencia.

i) Si se lo compara con otras alternativas, el Sistema es relativamente menos intensivo en recursos financieros y más intensivo en organización (su relación capital / organización es menor que la de otros sistemas).

Las medidas y las obras de prevención son menos costosas que las de atención y rehabilitación que se evitan con aquellas. Los costos aumentan en la medida en que no se aplican medidas esenciales de prevención como es la planeación con sentido de riesgo. Un ejemplo claro son los proyectos de reubicación de asentamientos.

j) El Sistema no concentra recursos financieros en una sola entidad, lo cual facilita allegar recursos suficientes. Las entidades sectoriales involucradas con el sistema deben apropiarse recursos en sus presupuestos anuales que les permitan adelantar las medidas preventivas que les corresponda y, en la eventualidad de un desastre, prestar la atención que sea necesaria durante el periodo de emergencia. En las etapas de atención y rehabilitación, los recursos de la propia comunidad son muy importantes y, en general, su financiación es responsabilidad de las localidades y regiones, con apoyo subsidiario de la nación (el cual se presta en forma de complemento al esfuerzo local).

k) Circunscribe la solicitud y la aceptación de ayuda internacional a lo estrictamente necesario. Esta queda condicionada a bienes o servicios escasos o inexistentes en el país, por ejemplo la transmisión de experiencia o la donación de equipos técnicos específicos. Se parte del principio de que los desastres se deben enfrentar primordialmente con los recursos nacionales: humanos, técnicos y financieros.

#### LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA SON :

a) Comités locales, regionales y un Comité Nacional de Emergencias, encargados de dar pautas y aprobar los planes en su respectivo nivel; dar orientaciones e impulsar la organización y mantenimiento del sistema de información, capacitación y divulgación; coordinar la aplicación de las políticas que emanen del Sistema Nacional; coordinar los planes de contingencia para facilitar la prevención o para atender adecuada y oportunamente los probables desastres; y asesorar a la autoridad encargada de dirigir la atención de situaciones de desastre.

b) La Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (OND) dependiente de la Presidencia de la República, con carácter eminentemente coordinador, impulsor y de apoyo. Su función es la de "orientar, dinamizar y coordinar el funcionamiento integrado y efectivo del Sistema Nacional para Prevención y Atención de Desastres". Como objetivos se propone : a) Incorporar a la cultura del país la prevención como concepto de planificación; b) Motivar y precisar la responsabilidad de las distintas entidades públicas y privadas, frente a la prevención y

atención de desastres; c) Coordinar la elaboración del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y el apoyo técnico, informativo, económico, educativo y administrativo que requieran los distintos componentes del Sistema. Para el logro de esos objetivos, organiza campañas de educación y divulgación, propone estudios y políticas, coordina comités técnicos, promueve convenios interinstitucionales, apoya a los niveles regional y local, canaliza ayuda internacional, conceptúa sobre la aplicación de medidas extraordinarias, colabora con el Fondo Nacional de Calamidades y es responsable de coordinar el manejo de emergencias nacionales. Las tres principales áreas de su estructura organizativa son la de Coordinación Nacional, la de Educación e Información y la de Apoyo a Emergencias.

c) Un Comite Tecnico Nacional, conformado por representantes de entidades públicas y privadas nacionales, al cual reportan Comisiones técnicas asesoras en los distintos aspectos que tienen que ver con la prevención y atención de emergencias. Es el principal instrumento de coordinación de actividades de prevención y de elaboración de planes que incorporen los conceptos de riesgo y vulnerabilidad.

d) Un Sistema Nacional de Alerta, coordinado por el Comité Técnico, para vigilar la proximidad en la ocurrencia de eventos amenazantes: erupción volcánica, sismos, inundaciones, anomalías meteorológicas, deslizamientos, etc. El Sistema incluye la Red Sísmica Nacional y la Red vulcanológica Nacional, la Red de Alertas Hidrometeorológicas, la Red de Vigilancia de Maremotos, el Sistema de Vigilancia de Huracanes y el Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres.

e) Un Comite Operativo Nacional que, como su nombre lo indica, es el principal instrumento con que cuenta el Sistema para coordinar o asesorar (según corresponda) las actividades de atención operativa de las emergencias. El Comité coordina el Sistema Nacional de Comunicaciones (que utiliza la capacidad instalada pública y privada de radiocomunicaciones, de la cual se ha hecho un inventario), el Sistema Nacional de Distribución de Alimentos (en marzo de 1990 se firmó una carta de entendimiento entre el Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA, y la Fiduciaria La Previsora, para la venta a crédito de mercados y alimentos, destinados a la atención alimentaria de emergencias, cada vez que la OND lo solicite) y el Sistema Nacional de Centros de Reserva, integrado por centros de carácter permanente, ubicados estratégicamente en el territorio nacional, con los elementos mínimos necesarios para atender la etapa de emergencia de un desastre: equipo de salvamento y de rescate, medicamentos y material médico, alimentos, bombas

hidráulicas, etc. El PNUD\* contribuyó a crear el primero de esos centros que funciona en Ibagué. Existen además en cuatro ciudades más y se están creando otros en las costas Atlántica y Pacífica.

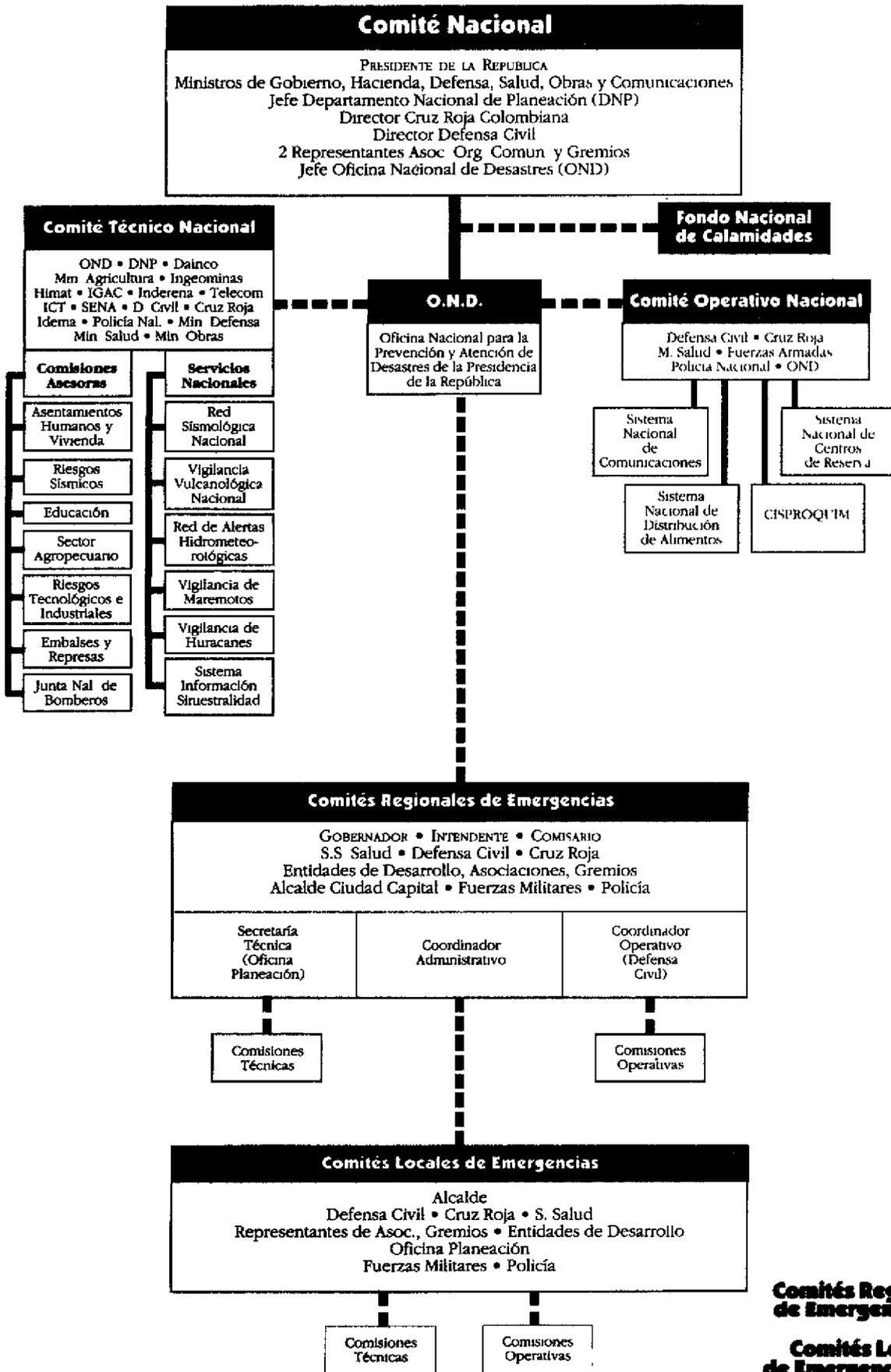
f) El Fondo Nacional de Calamidades, creado desde 1984 y reglamentado en 1987 y 1988, principalmente, administra recursos apropiados en su mayor parte por el Presupuesto Nacional, complementarios de los que deben apropiarse en sus presupuestos anuales las distintas entidades y suficientes para otorgar los primeros auxilios necesarios y para servir de puente mientras se pueden utilizar los recursos presupuestados por las entidades públicas responsables o por los Comités regionales y locales. Hasta el momento, el Fondo ha asignado recursos para apoyo directo a los Comités locales y regionales y ha financiado campañas preventivas, la creación de Centros de Reservas, la reparación de infraestructura y la construcción de viviendas en zonas afectadas por desastres. El Fondo tiene independencia patrimonial y administrativa, es manejado por una entidad Fiduciaria y se rige por normas que le permiten actuar con mucha agilidad. Está apoyado por una Junta Consultora que, entre otras cosas, define cuáles de las asignaciones del Fondo no serán recuperables. Casi sin excepción, el Fondo utiliza el sistema de "confinación", lo cual le permite estimular el esfuerzo de la comunidad, de la localidad o de la región e inducir la aplicación de políticas nacionales. Por lo general, las solicitudes de apoyo al Fondo deben ser hechas a través de los Comités regionales o locales.

En su función de asesorar a las entidades y regiones en la incorporación del concepto de riesgo y de vulnerabilidad a sus tareas de planificación, la OND y el Comité Técnico Nacional han desarrollado y distribuido manuales y guías para la elaboración de planes locales para la prevención y atención de emergencias; han dado pautas y criterios para la identificación de áreas municipales expuestas a condiciones de riesgo e indicaciones para la preparación de proyectos.

---

\* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

# Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia



**Comités Regionales de Emergencias: 32**

**Comités Locales de Emergencia: 1.022**