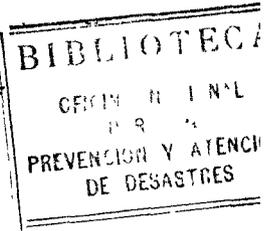


LA FUNCION DE LAS GOBERNACIONES DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES



INTRODUCCION AL TEMA

La prevención de desastres de origen natural o antrópico es uno de los componentes básicos de la protección integral a la que tiene derecho cada ciudadano, tanto en lo relativo a su propia vida como a sus bienes y a los de la comunidad en general.

La presencia de todo tipo de amenaza de origen natural, la fragilidad y uso inapropiado de nuestros suelos tanto urbanos como rurales, el crecimiento desordenado de los centros urbanos, el mal manejo de los recursos naturales y de las cuencas y en particular el proceso masivo de deforestación, la ausencia de planes de ordenamiento territorial y de definición de zonas de riesgo y el incremento de tecnologías potencialmente peligrosas, son factores que aseguran un aumento en el número y magnitud de los desastres de origen natural y antrópico.

En las últimas décadas muy pocas regiones del país han estado exentas de eventos catastróficos de importancia. Por el contrario, son numerosas las zonas en las que se presentan cada vez con mayor frecuencia problemas de esta naturaleza, sin que se vislumbreren soluciones en el corto plazo; tal es el caso de las inundaciones de llanura que ocurren en el centro y norte del país, en la Costa Pacífica.

LLanos y Amazonía, con importantes consecuencias sobre la agricultura y la población; cada vez son más comunes los deslizamientos y avalanchas que afectan la vida de las personas, la vivienda, la infraestructura y la economía en general en toda la zona andina y el piedemonte llanero; los eventos volcánicos y ante todo los sísmicos que amenazan a la gran mayoría de la población colombiana; los incendios urbanos y los maremotos que azotan fundamentalmente a la Costa Pacífica.

PREVENCIÓN Y PLANIFICACIÓN

Frente a estos hechos, no pueden las regiones seguir esperando que ocurran nuevas tragedias para empezar a actuar; debe cambiarse el tratamiento que tradicionalmente se ha dado a este tema como un asunto sólo abordable desde la perspectiva de la obra de caridad, con la expectativa de que alguien ajeno a la región aporte la solución a nuestros propios problemas; y ante todo, no podemos seguir relegando a una última prioridad en los planes, programas y presupuestos de la sociedad, aquello que es lo más importante para cualquier comunidad humana: la protección de la vida de sus miembros.

Si bien algunas manifestaciones de la naturaleza no son controlables por parte del hombre, está en sus manos adoptar todas las medidas necesarias para evitar o disminuir sus efectos negativos sobre las personas y sus bienes. Es por ello que la prevención de desastres debe ser

un concepto presente en todas las actividades de planificación y desarrollo y la responsabilidad de que esto se cumpla incumbe principalmente a los niveles decisorios y a los organismos de planeación.

ORGANIZACION INTERINSTITUCIONAL

El principio de solución a esta problemática radica en el nivel organizativo de que se disponga en cada región, como parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. De conformidad con la Ley 46 de 1988 y el Decreto Ley 919 de 1989, todos los Departamentos y Municipios deben contar con un Comité de Prevención y Atención de Desastres, presidido por los respectivos Gobernadores y Alcaldes. Bajo este esquema, los comités locales y regionales, en su orden, tienen la responsabilidad de coordinar, de manera descentralizada, tanto las acciones preventivas como las de atención de las emergencias y de rehabilitación de zonas afectadas; a la vez, corresponde a los entes territoriales hacer que las diferentes entidades del Estado cumplan con las funciones que en esta materia les son propias en su respectiva jurisdicción.

De esta forma los Gobernadores disponen de un mecanismo útil para coordinar en su territorio la acción de prevención y atención de las entidades tanto regionales como del nivel nacional, de acuerdo con las prioridades que establezca el respectivo Comité de Prevención de Desastres. En términos prácticos, ello ha significado una forma concreta de

organización para poner a disposición de las gobernaciones los recursos humanos, técnicos y financieros de las diferentes instituciones del Estado, tanto del nivel regional como del nacional, con miras no sólo a fortalecer la capacidad para la atención de las situaciones de emergencia, sino también a la incorporación de los conceptos de prevención de desastres en la planificación del desarrollo regional.

Para facilitar el cumplimiento efectivo de estas funciones, la Ley ordena que en cada Departamento el Gobernador designe un funcionario para actuar como Coordinador Administrativo del Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres, mientras el respectivo Jefe de Planeación se desempeña como Secretario Técnico y el representante de la Defensa Civil como Coordinador Operativo. Varios son los departamentos y municipios que no sólo han nombrado el Coordinador ordenado por la Ley, sino que han dado tal relevancia al tema que han constituido oficinas con carácter permanente y con personal técnico para adelantar dicha labor.

Con este tipo de organización básica, es posible adelantar en los Departamentos trabajos como los atrás mencionados y ante todo, promover e incentivar a los municipios para la creación y funcionamiento de sus Comités Locales y para el desarrollo de las funciones que a cada uno de ellos compete.

Este mecanismo de coordinación es por tanto el mejor instrumento para que cada gobernación aproveche efectivamente y en forma óptima los servicios de todo orden que están a disposición de las diferentes entidades que conforman el Sistema Nacional y que por tanto se convierten en herramientas de trabajo de cada Gobernador en su propio Departamento. De esos servicios pueden mencionarse, entre otros, la Red de Alertas Hidrometeorológicas del Himat, la Red Sismológica Nacional de Ingeominas, el Observatorio Sismológico del Suroccidente de la Universidad del Valle, el Instituto Geofísico de los Andes de la Universidad Javeriana, la Red de Vigilancia de Volcanes de Ingeominas, la Vigilancia de Maremotos y del Fenómeno de "El Niño" de la Comisión Colombiana de Oceanografía, la Red de Vigilancia de Huracanes con el Himat, el Sistema de Información sobre Siniestralidad y el Centro de Información sobre Productos Químicos del Consejo Colombiano de Seguridad Industrial, la Red Nacional de Comunicaciones para Emergencias, la Red de Centros de Reservas para Emergencias y el Sistema de Distribución de Alimentos con el IDEMA.

Igualmente, a partir de éste nivel de organización queda a disposición de las gobernaciones la asesoría técnica que pueden prestar no sólo las entidades del Sistema sino las diferentes comisiones especializadas existentes a nivel nacional tales como el Comité Técnico Nacional, el Comité Operativo Nacional y las Comisiones de: Asentamientos Humanos en Riesgo, Riesgos Sísmicos, Educación e

Información, Programas Masivos, Riesgos Tecnológicos e Industriales, Manejo de Embalses y Represas y la Junta Nacional de Bomberos.

Con todos estos instrumentos a disposición ya no tienen las regiones que seguir simplemente lamentándose por la ocurrencia de hechos ya esperados por todos, sobre los cuales se tiene la confianza de que no ocurran, mientras que simultáneamente se siguen desarrollando asentamientos humanos en zonas inestables, amenazadas por deslizamientos, por inundaciones, por volcanes, maremotos o sin diseños sismoresistentes.

Al contar con esta organización e instrumentos son varios los departamentos y muchos los municipios que han iniciado trabajos a fondo en el campo de la prevención de desastres.

CONOCIMIENTO DE LAS AMENAZAS

Aunque en general las comunidades conocen relativamente bien gran parte de sus problemas, en el país no se ha hecho en forma sistemática una identificación o inventario de las diferentes amenazas de origen natural que se han presentado o que es posible preveer que ocurran en el futuro. Esta es la primera labor que es necesario adelantar y ya son en este sentido muchos los trabajos que se han realizado o están en elaboración por parte de las entidades municipales y regionales, con importante colaboración de las del orden nacional. Con metodologías simplificadas es posible en muy

corto plazo y a bajo costo obtener la información básica para dimensionar el problema y ante todo, para establecer prioridades según su gravedad.

ASENTAMIENTOS EN ZONAS DE RIESGO

La ubicación de viviendas urbanas y rurales en riesgo es uno de los problemas presentes en la mayoría de los municipios del país. Inventarios de las mismas se están adelantando por el INURBE para las poblaciones mayores. Como resultado de ello, estimativos preliminares indican que en el país existen no menos de 200.000 viviendas en alto riesgo por deslizamientos o inundación, sin considerar las demás amenazas de origen natural o tecnológico que están latentes en muchos lugares.

Adelantar obras para reducir los riesgos o reubicar las viviendas cuando el peligro es mayor, es uno de los primeros y principales programas a realizar, para lo cual, además de la responsabilidad y de los recursos del municipio, las gobernaciones cuentan con los recursos humanos, técnicos y financieros departamentales y de las entidades del orden nacional los cuales pueden prestar una gran colaboración para resolver este tipo de problema: la vivienda en riesgo cuenta con la primera prioridad dentro de los planes de vivienda social del Gobierno Nacional. Programas de saneamiento ambiental tales como rellenos sanitarios, tratamiento de aguas servidas y el mejoramiento de la calidad de las aguas para consumo, entre otros, tienen máxima prioridad para las entidades del

Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en los cuales los Departamentos cumplen un rol fundamental.

EDUCACION, CAPACITACION E INFORMACION PUBLICA

Si aceptamos que la educación y la cultura juegan un papel preponderante en esta materia, la introducción del concepto de la protección ambiental y la prevención de desastres en la educación formal es uno de los aportes fundamentales para la disminución de los riesgos a nivel nacional. Esta tarea que ya ha sido puesta en ejecución a partir del presente año dentro del sistema escolar en los Departamentos de Caldas y Tolima, queda como uno de los retos más atractivos para cada uno de los Gobernadores, para lo cual cuentan con el apoyo decidido del Ministerio de Educación Nacional.

Actividades de información pública como el programa de prevención de desastres en las escuelas y demás sitios de afluencia masiva de personas se han puesto en marcha en numerosas regiones del país. Su creación, fortalecimiento o extensión es una de las labores importantes a realizar, para lo cual hay disponibles en la actualidad recursos humanos y técnicos de todo orden.

MEDIO AMBIENTE Y DESASTRES

Detener la deforestación indiscriminada, reforestar las zonas inestables y las áreas productoras de agua, rescatar las cuencas degradadas, proteger de la contaminación las corrientes de agua y, en general, impulsar los programas de

mejoramiento del ambiente, son todas actividades indispensables para disminuir los riesgos sobre la población.

Todo lo anterior son conceptos, programas, proyectos y actividades que deberían formar parte integral de los planes de desarrollo municipales, departamentales y regionales, en lo cual las Gobernaciones tienen responsabilidad y una gran tarea por desarrollar, como lo establece la norma.

ATENCIÓN Y REHABILITACION

Aunque se haya dado el mayor énfasis a las labores de prevención, no es menor la importancia del Sistema de Prevención y Atención de Desastres cuando opera para atender las emergencias originadas en eventos naturales o de carácter antrópico. Los Comités Regionales de Emergencia son el mejor instrumento de que puede disponer un Gobernador para dirigir en forma efectiva las labores de socorro, rescate y atención de las personas y la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por el desastre.

Con las facultades legales para coordinar los recursos institucionales, técnicos, humanos y financieros del orden regional y nacional es posible hacer frente a las situaciones de emergencia en forma ágil y eficiente para responder a la población de la manera más apropiada y evitar que las calamidades ciudadanas deriven en situaciones incontroladas de orden público, lo cual ocurre comúnmente

cuando la población no recibe la atención, dirección y apoyo adecuado por parte del Estado.

Para concretar las medidas que deben adoptarse en esas situaciones, es indispensable elaborar previamente planes operativos que especifiquen funciones, procedimientos y acciones a ejecutar por parte de las distintas entidades.

ASPECTOS FINANCIEROS

Al plantearse el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, uno de los principales criterios adoptados fue el estructurarlo con una concepción absolutamente descentralizada, como en realidad lo es. Coherente con ello, se descartó desde un comienzo la propuesta de seguir concentrando recursos en el nivel nacional a través de un fondo que tuviera como finalidad resolver los numerosos y complejos problemas que en todo el territorio nacional pudieran constituirse en desastres potenciales. Por el contrario, las leyes aprobadas obligan a todos los entes del Estado a incluir en los presupuestos, rubros específicos para la prevención y atención de Desastres.

En estas condiciones, cada entidad tiene la responsabilidad de participar con sus propios recursos humanos, técnicos y financieros, en las actividades que son de su competencia y de acuerdo con la disponibilidad de dichos recursos en cada región. Con el concurso de las diferentes entidades del Estado, coordinadas por los Comités Regionales y Locales respectivos y con la unificación de prioridades en cada

región, es posible pensar que en el mediano plazo haya una disminución real de los niveles de riesgo a los que está sometida la población.

En este contexto a nivel nacional opera el Fondo Nacional de Calamidades, que es una cuenta especial de la nación, administrada por nueve entidades, cuya función primordial es mantener un respaldo financiero que asegure la posibilidad de atender en forma inmediata cualquier tipo de desastre que se presente, mientras las correspondientes entidades del Estado movilizan u obtienen los recursos necesarios para afrontar la emergencia creada; adicionalmente este Fondo participa en la cofinanciación de actividades preventivas o de reconstrucción en los diferentes municipios del país, actuando para ello a través de los respectivos Comités Regionales de Prevención de Desastres.

Es claro que en aquellos Departamentos donde se ha contado con el mayor desarrollo organizativo en esta materia y con respaldo político y financiero por parte de la primera autoridad departamental, se ha logrado un importante liderazgo de las Gobernaciones ante las Alcaldías municipales, se han abierto nuevos espacios de trabajo entre los departamentos y municipios y, lo que es fundamental, dichas Gobernaciones han contribuido a captar recursos científicos, técnicos y financieros adicionales para su región.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

No debe dejar de mencionarse que, además de las responsabilidades institucionales y personales que sobre el tema de los desastres se asignan en los normas actuales, cada vez aumenta el número de demandas entabladas por ciudadanos de diferentes municipios contra distintas entidades estatales, en las cuales se argumenta principalmente la falta de acción del Estado frente a amenazas naturales ya conocidas. Este tipo de acciones que sólo recientemente empiezan a presentarse en forma masiva y cada vez con mayor frecuencia, incrementa el nivel de responsabilidad de las máximas autoridades territoriales.

En el nivel nacional se cuenta con la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, actualmente ubicada en la Presidencia de la República, oficina que por reciente reestructuración de esta última pasará el año entrante al Ministerio de Gobierno como la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, con las mismas funciones que cumple en la actualidad. Esta Oficina desarrolla la labor de coordinación de las entidades del nivel nacional ejecutoras de las actividades relativas al tema de los desastres naturales, y contribuye a la definición y promoción de políticas, planes y programas sobre la materia en todos los sectores y entidades del Estado: como cabeza de un Sistema descentralizado, esta Oficina es el soporte y vínculo principal de las Gobernaciones con todas las entidades públicas y privadas del orden nacional.

Finalmente, vale la pena destacar que en concordancia con la importancia asignada por el Gobierno Central a la problemática de los desastres naturales y el medio ambiente, y dentro del marco de la Década de la Reducción de los Desastres Naturales declarada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Presidente César Gaviria expidió la Directiva No. 33 del 8 de octubre de 1990, en la cual expresa el pensamiento presidencial sobre las responsabilidades de los organismos y entidades públicas en el desarrollo y operación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Santafé de Bogotá, 18 de noviembre de 1991