

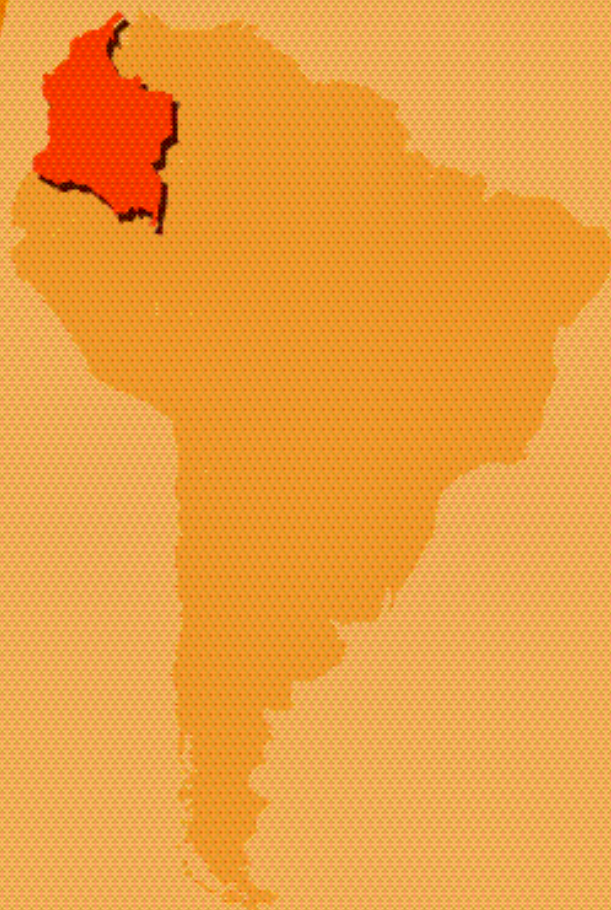
# QUINDÍO

*Fortalecimiento de los Comités Locales de  
Prevención y Atención de Desastres en el Quindío*

**COLOMBIA**

*Experiencia 4*

*Lecciones aprendidas y  
sistematización  
de buenas prácticas*



**GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO Y PREPARATIVOS  
DE DESASTRES EN LA REGIÓN ANDINA**  
Sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas

---

**EXPERIENCIA 6**

**QUINDÍO**

**Fortalecimiento de los Comités Locales de Prevención y  
Atención de Desastres en el Quindío**

**COLOMBIA**

ISBN: 9978-44-428-9

© **Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), 2005.**

Una publicación del Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizada en el marco del Proyecto Regional **“Sistematización y Diseminación de Buenas Prácticas en Preparativos de Desastres y Gestión Local del Riesgo en la Región Andina”**, co-financiada por el Programa de Preparación ante Desastres (DIPECHO) del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO).

Merece especial agradecimiento la colaboración de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) para la elaboración de este documento.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente las opiniones oficiales del PNUD y DIPECHO. Tanto EL PNUD y DIPECHO tienen el derecho a utilizar libremente y como mejor lo consideren el contenido de la presente publicación.

**ECHO/TPS/219/2003/04008 \* UNDP/0036053**  
**Tercer Plan de Acción de DIPECHO**

**Asesora Regional BCPR/PNUD:** Ángeles Arenas

**Coordinadora Proyecto Regional:** Sandra Zúñiga B.

**Sistematizadores Internacionales:** Linda Zilbert, Gustavo Wilches-Chaux, Juan Carlos Orrego

**Sistematizadores Nacionales:**

Marco Antonio Rodríguez,  
con la cooperación: Luis A. Salamanca (Bolivia)  
Lina Beatriz Franco (Colombia)  
Alfredo Ponce (Ecuador)  
Orlando Chuquisenco (Perú)  
Wilfredo Samanamú Díaz (Venezuela)

**Puntos Focales de PNUD en la Región:**

Rocío Chain (Bolivia)  
Rossana Dudziak, Luis Daniel Campos (Colombia)  
Diego Recalde (Ecuador)  
Raúl Salazar (Perú)  
Carlos Sánchez (Venezuela)

**Autores: La red de estudios sociales para la prevención de desastres**  
(Linda Zilbert Soto, Gustavo Wilches-Chaux, Juan Carlos Orrego Ocampo)

**Investigación y texto original:** Lina Beatriz Franco Idarraga

**Dirección de Edición:** Sandra Zúñiga Briceño

**Revisión:** Ángeles Arenas

**Fotografías:** Suministrada por los Organismos ejecutores de los proyectos.

**Diseño y diagramación:** graphus (593-2) 290 2760

**Impresión:** graphus

**Ejemplares:** 1.000

Impreso en Quito - Ecuador, Junio 2005

# Índice

Agradecimiento	4
<b>PRÓLOGO</b>	<b>5</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>1 Y AQUÍ... ¿CÓMO SE ESTÁ HACIENDO GESTIÓN DEL RIESGO?</b>	<b>11</b>
<b>2 LA REGIÓN QUINDIANA</b>	<b>11</b>
• ¿Cómo era antes de la intervención?	11
<b>3 PANORAMA DE RIESGOS</b>	<b>13</b>
<b>4 CRÓNICA DE LA EXPERIENCIA</b>	<b>14</b>
• ¿Cómo fue al momento de la intervención?	14
• Con el proyecto se espera...	15
• ¿Cómo se desarrolló la experiencia?...	15
• Un contexto donde resaltan algunas vulnerabilidades	15
• ¿Quiénes participaron?: actores y vínculos	19
• A través de esta experiencia ¿Qué se logró?...	21
• ¿Qué problemas se tuvieron?	21
<b>5 CONTINUIDAD Y SOSTENIBILIDAD</b>	<b>22</b>
• ¿Qué quedó tras la intervención?	22
• Algunas herramientas generadas	22
<b>6 LECCIONES APRENDIDAS</b>	<b>23</b>
• Reflexiones a la luz de la experiencia	23
<b>ANEXOS</b>	<b>25</b>

## Agradecimiento

### EXPERIENCIA DIPECHO / CISP/ QUINDÍO

**Eduardo José González Angulo**

Director Nacional de Prevención y  
Atención de Desastres

**Carlos Alberto Gómez Chacón**

Director Corporación Autónoma  
Regional Quindío (CRQ)

**Hugo Monsalve**

Universidad Quindío

**Jhon Freddy Umaña**

Coordinador Comité Regional  
Quindío

**Clara Inés Alvarez**

Coordinadora Comité Local de  
Prevención y Atención de Desastres  
de Armenia

**Marco Antonio Giraldo**

Coordinador Proyecto DIPECHO

**Comités Locales de los Municipios  
de Salento, Calarcá, Córdoba,  
Buenavista, Pijao y Génova**





# Prólogo

**E**ste libro trata de problemas y de maneras de resolverlos y parte de la firme creencia en que nuestra mayor riqueza como especie humana es la diversidad cultural y nuestra mayor capacidad la del aprendizaje. Por ello, se muestran en estas páginas algunos caminos recorridos por comunidades y por municipios de los países andinos, caminos que no pretenden ser asfaltados y constituirse en obligatorios, sino orientar a quienes atraviesan circunstancias similares para que puedan trazar su propia senda a la luz de otras experiencias. Porque para avanzar en la construcción de un futuro sostenible, nada mejor que aprender del pasado y de la diversidad de soluciones que se han proporcionado a los mismos problemas recurrentes vinculados con los desastres que las comunidades de los países andinos enfrentan.

Y lo que nos muestra esa mirada retrospectiva es un consenso cada vez mayor relativo a la necesidad de que para que suceda un desastre son necesarias ciertas condiciones previas o “ingredientes” que conforman el riesgo y cuya acumulación constituye un coctel explosivo. La mezcla de estos “ingredientes” no se produce con el propósito explícito de generar las condiciones para un desastre, sino que se trata de un proceso ligado a las dinámicas de la sociedad, en su interacción con el entorno y las dinámicas propias de la naturaleza, como veremos explicado con claridad e ilustrado con cuantiosos ejemplos más adelante.

Está en nuestras manos intervenir en esta combinación de “ingredientes” y reducir o controlar los factores de riesgo a fin de que no deriven en futuros desastres y estas personas, que tienen la posibilidad de intervenir en los procesos del desarrollo en el ámbito local, son las destinatarias de este libro.

Quienes protagonizan este libro habitan en entornos de riesgo y que han realizado acciones para transformar estas condiciones y convertir su entorno en un lugar más seguro para la actual y para futuras generaciones. A ellos y ellas son a quienes tenemos que agradecerle en primer lugar la posibilidad de realizar este trabajo porque son sus experiencias las que se abordan en las páginas siguientes.

Comparten el elenco quienes desde las ONG's, desde las municipalidades o las oficinas del PNUD o DIPECHO han jugado un papel de promotores de estas experiencias que hoy se presentan y nos han facilitado el acceso a la documentación y a los reductos de su memoria donde se guarda todo aquello que no quedó escrito, enriqueciendo este trabajo con la retroalimentación proporcionada a través de los talleres.

Y más allá de los protagonistas, tampoco hubiera sido posible tener este libro en nuestras manos si no hubiéramos contado con quienes recopilaron y analizaron estas experiencias en cada uno de los cinco países andinos, viajando a los lugares, entrevistando a sus protagonistas, revisando la documentación, realizando talleres y ejecutando un sin fin de tareas durante los últimos meses. Nuestro mayor agradecimiento para Alfredo, Andrés Felipe, Lina, Marco, Orlando y Willy por su contribución a este trabajo, así como a Rocío, Carlos, Rossana, Diego y Raúl, que desde las oficinas del PNUD en cada uno de los países han acompañado todo el proceso y han hecho posible que se realizara este trabajo.

Queremos expresar también un agradecimiento muy especial a todas las personas que han participado en los diversos talleres nacionales cuyas contribuciones y aportes han permitido enriquecer este documento de sistematización de experiencias. Y un especial reconocimiento a Jocelyn, Ricardo y Sergio de DIPECHO, no solo por confiar en esta idea y apoyar su realización, sino también por sus observaciones y sugerencias que han marcado su impronta de pragmatismo en este documento y el resto de los materiales producidos en estos meses.

La alquimia de esta historia se la debemos agradecer a LA RED. Han sido Linda y Gustavo quienes utilizando el filtro de su experiencia han dirigido y orientado este trabajo, buscando encontrar semejanzas, marcar diferencias, extraer lecciones y transformar la diversidad de experiencias en propuestas cohesionadas, lecciones concretas y prácticas replicables que nos permitan avanzar en la construcción de un futuro sostenible.


Y nada de esto hubiera sido posible sin Sandra quien, desde la coordinación del proyecto, ha tenido que hilar lo visible con lo invisible juntado todas las piezas de este proceso con dedicación y empeño. Sandra, con el apoyo de Cynthia, de Juan Carlos, de Rodrigo, de Norma y de todos los puntos focales del PNUD y el personal vinculado al tema en las oficinas, han sido los verdaderos artífices de este proceso.

Quede aquí nuestro más profundo agradecimiento a todas estas personas y a quienes, aunque no hayan sido nombradas, han contribuido la transformación de una idea en el documento que les ofrecemos a continuación.



**Ángeles Arenas**  
Asesora Regional de Reducción de Desastres  
PNUD - BCPR





*Quizás lo más interesante de este caso de estudio es la manera como unos procesos que se generan en una instancia gubernamental (el Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo Social del Eje Cafetero - FOREC) quedan “congelados” por distintas circunstancias, luego son revividos a través de un proyecto de cooperación internacional (DIPECHO / CISP) que fortalece las capacidades para la gestión del riesgo de las alcaldías y de otros actores locales, posteriormente se “congelan” de nuevo debido a cambios en las administraciones municipales, y otra vez se ponen en marcha -ahora en un ámbito mayor- cuando la CRQ, autoridad ambiental del Quindío, se apropia (en el mejor sentido de la palabra) de esos procesos y los incorpora dentro de sus funciones normales, y cuando la Alcaldía de Armenia (que no formó parte del proyecto DIPECHO / CISP), retoma varias de las lecciones aprendidas y las aprovecha para reforzar sus propias capacidades para la gestión del riesgo, que a su vez se habían debilitado también como consecuencia de cambios en el gobierno y en las prioridades municipales.*

*Es decir, podemos considerar este caso como el seguimiento a los esfuerzos de una “semilla” por sobrevivir, germinar y dar frutos a pesar de las circunstancias adversas...*



# QUINDÍO

Fortalecimiento de los Comités Locales de  
Prevención y Atención de Desastres en el  
Quindío<sup>1</sup>

## EXPERIENCIA 4

*Una de las lecciones más importantes que deja este proceso tiene que ver con la posibilidad y obligación que tiene un nuevo proyecto, de recuperar procesos que han iniciado otros actores, o que se han llevado a cabo con anterioridad, y que han quedado trancos o suspendidos por distintas razones, entre otras los cambios en los gobiernos y, con ellos, la modificación de las prioridades.*





# Presentación

El 25 de enero de 1999 a la 1:19 de la tarde, hora local, *la región cafetera de Colombia* fue severamente sacudida por un terremoto de magnitud 6.2 en la escala de Richter, con duración de 20 segundos y 35 kilómetros de profundidad. Como consecuencia de este sismo, y de una réplica posterior, se produjeron cerca de 1.200 muertes, más de 8.500 personas lesionadas y la pérdida total o parcial de aproximadamente 80.000 viviendas en 28 municipios situados en cinco departamentos de la región centro-occidental del país.

El proyecto “FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD LOCAL DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE DESASTRES NATURALES EN SEIS MUNICIPIOS DEL QUINDÍO” fue desarrollado por el **Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP)**, y contó con el apoyo financiero de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea -ECHO, en el marco del Programa DIPECHO. Se implementó en



25 de enero de 1999. Sismo en la región del Eje Cafetalero en Colombia. 1.200 personas fallecieron.

1 Proyecto “Fortalecimiento de la capacidad local de Prevención y Reducción de Desastres Naturales en seis municipios del Quindío” implementado por el Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos CISP. Contó con el apoyo financiero de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea – ECHO, en el marco del Programa DIPECHO. Se ejecutó entre mayo del 2001 a marzo del 2002.

los municipios de Salento, Calarcá, Córdoba, Pijao, Buenavista y Génova luego de la terminación del proceso de reconstrucción y del consecuente retiro de las organizaciones ejecutoras.

La motivación general del proyecto radicó, por una parte, en la necesidad de complementar la reconstrucción física con estrategias que fortalecieran la capacidad de los actores municipales para la gestión del riesgo y, por otra parte, en el interés de aprovechar una serie de estudios y resultados que dejó el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC), en los municipios.



# 1. Y AQUÍ... ¿CÓMO SE ESTÁ HACIENDO GESTIÓN DEL RIESGO?

En Colombia la gestión del riesgo ha venido evolucionando considerablemente en los últimos años. A partir de una gran tragedia volcánica en el año de 1985<sup>2</sup> se empezó a hablar de la gestión del riesgo y fue así como se creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que se es regulado por la Ley 46 de 1988 y el Decreto-Ley 919 de 1989.

El Sistema Nacional de Colombia busca ser descentralizado, participativo, interinstitucional y multidisciplinario. Su principal característica es que confiere a los municipios y a los departamentos una responsabilidad central, tanto en la respuesta a las emergencias como en la reducción del riesgo.

En el departamento del Quindío se venía trabajando desde el año de 1988, a veces con mayor

fuerza, otras veces con menos dinamismo, en el fortalecimiento de su Comité Departamental para la Prevención y Atención de Desastres y sus comités municipales, así como en los procesos de ordenamiento territorial y cultura de la prevención.

Aunque el proceso de reconstrucción por el daño del terremoto tenía previsto fortalecer la institucionalidad permanente para la prevención y atención de desastres, en la práctica esto no ocurrió, y todo el aprendizaje y la información sobre los riesgos recogidos durante el terremoto y su proceso de reconstrucción fueron finalmente preservados por los comités de prevención y atención de desastres y la institucionalidad permanente, apoyados en parte, gracias a la experiencia que fue desarrollada por CISP - DIPECHO en el Quindío.

## 2 LA REGIÓN QUINDIANA

### ¿Cómo era antes de la intervención?

El departamento del Quindío, al que pertenecen los seis municipios en donde se desarrolló

esta experiencia y la zona epicentral del terremoto del 25 de enero de 1999 (conocido como *el terremoto del Eje Cafetero*), se encuentra localizado en la región central de Colombia, entre el flanco occidental de la cordillera central y parte del valle del río La Vieja. Una localización

<sup>2</sup> El 13 de noviembre de 1985 la erupción del volcán Nevado del Ruiz, ocasionó la muerte de 23 mil personas e hizo desaparecer la ciudad de Armero, Tolima.



estratégica debido a que constituye un paso obligado entre el oriente y el occidente del país. Está constituido por doce municipios que comprenden un área de 1.845 Km<sup>2</sup>, y cuenta con una población superior a los 420.000 habitantes, de los cuales aproximadamente un 80% se agrupa en las cabeceras municipales y el resto en el área rural. La economía del departamento gira en gran medida alrededor del cultivo y la industria del café y del turismo.

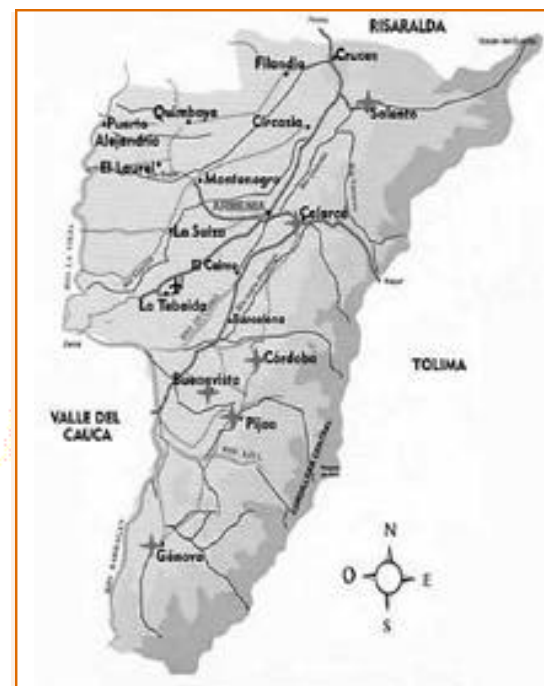
La red hidrográfica del departamento es densa, y sus caudales abundantes debido a la alta pluviosidad. Esta red se extiende sobre un modelo de cenizas volcánicas y cubre diferentes pisos térmicos que van desde el nevado del Quindío, hasta las zonas de clima templado y seco en el valle del río La Vieja.

En el Quindío se distinguen tres zonas en su relieve: oriental o montañosa, occidental o plana, y central, que confluye en el municipio de Ar-

menia, capital departamental. Esas tres zonas agrupan municipios poseedores de una relativa similitud en términos geológicos, tectónicos y morfológicos; en sus características fisiográficas, hidrográficas y climáticas; en su tipología de riesgos, usos del suelo y tipología de las construcciones, así como en aspectos socio-culturales de la población y en las redes de servicios.

La experiencia que nos ocupa, como mencionamos anteriormente, tiene como escenario la zona oriental, a la cual pertenecen los municipios de Salento, Calarcá, Córdoba, Buenavista, Pijao y Génova. Son municipios de montaña, situados en el flanco occidental de la cordillera central.

Los municipios ubicados en esta zona geográfica están relacionados directamente, tanto en sus áreas urbanas como rurales, con la red hidrográfica que nace en la cordillera y desciende a tributar a los ríos La Vieja y Barragán, afluentes del río Cauca.



Departamento del Quindío. Se resaltan los municipios que hacen parte de la experiencia.



Municipio de Génova. Ubicado en el valle aluvial y punto de encuentro de los ríos Gris y San Juan. En la cuenca media de estos ríos hay procesos erosivos fuertes.



Municipio de Pijao. Se observa a un lado el río Lejos.

### 3. PANORAMA DE RIESGOS

La ubicación de los sistemas urbanos en valles aluviales (ríos y quebradas) resulta especialmente importante al momento de tipificar los riesgos y otros rasgos propios de la zona. Como ejemplos se pueden mencionar la influencia del río Lejos sobre el municipio de Pijao; la de los ríos Gris y San Juan sobre Génova; la de la quebrada La Española y el río Verde sobre el municipio de Córdoba, y las quebradas Naranjal y El Pescador sobre Calarcá.

Asimismo, las condiciones propias del terreno de alta pendiente marcan una pauta importante respecto a los riesgos específicos que pueden afectar la población. El intenso desarrollo urbano y productivo del Quindío ha propiciado un conflicto entre la aptitud de los suelos y su uso, especialmente en las zonas de ladera.

Algunas actividades agropecuarias que se llevan a cabo en la región, han propiciado procesos erosivos que día a día se han ido incrementando en prácticamente todos los municipios del departamento, en especial en la parte media de las cuencas de los ríos San Juan, Lejos y Río Verde, en los Municipios de Génova, Pijao y Córdoba respectivamente.

El nacimiento y desarrollo de los municipios quindianos ocurrió en forma vertiginosa durante el siglo XX, en parte fomentado por la próspera economía cafetera que detonó flujos colonizadores sorprendentes en los últimos 30 años.

La zona de intervención de la experiencia se caracteriza por presentar relieve de montaña, donde históricamente se han registrado eventos sísmicos, fenómenos de remoción en masa, inun-

daciones, avalanchas y caída de cenizas volcánicas. Son especialmente graves las avenidas torrenciales y crecientes de los ríos Gris y San Juan en el Municipio de Génova, Río Lejos y

Quebrada El Inglés en Pijao y Quebrada La Española en Córdoba y los deslizamientos de tierra en Pijao, Córdoba, Génova, Calarcá y Buenavista.

## 4. CRÓNICA DE LA EXPERIENCIA

### ¿Cómo fue al momento de la intervención?

Para responder al desastre de 1999 en la región cafetera, el gobierno nacional creó el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC), el cual tuvo la responsabilidad de coordinar el proceso de reconstrucción. La ejecución directa de las acciones de reconstrucción estuvo en manos de distintas organizaciones no gubernamentales, a cada una de las cuales se le asignaron responsabilidades sobre una porción determinada de la zona afectada.

Tres años después de creado el FOREC y luego de haber llevado a cabo con éxito la mayor parte de la reconstrucción física de la zona afecta-

da, tanto en las áreas rurales como urbanas, se retiraron las ONG's y el Fondo entró en proceso de liquidación. El llamado "modelo FOREC" también logró avances significativos en la recuperación del tejido social de las comunidades afectadas, aunque este aspecto, al igual que el de los efectos del "modelo" sobre la institucionalidad y los liderazgos locales, entre otros, ha sido y sigue siendo motivo de intensos debates.

El proyecto DIPECHO-CISP que nos ocupa comenzó a operar en los seis municipios indicados luego de la terminación del proceso de reconstrucción y del consecuente retiro de las organizaciones ejecutoras, entre mayo 2001 y marzo 2002.



Imágenes de algunas de las consecuencias del sismo ocurrido en 1999.





En gran medida, **la motivación general del proyecto radicó**, por una parte, en la *necesidad de complementar la reconstrucción física con estrategias que fortalecieran la capacidad de los actores municipales para la gestión del riesgo* y, por otra parte, en el interés de aprovechar una serie de estudios y resultados que dejó el FOREC en los distintos municipios, sobre muchos de los cuales no existía sentido de apropiación por parte de algunos actores locales, que de alguna manera se sintieron convidados de piedra en el proceso FOREC. Esas estrategias incluyeron el fortalecimiento y desarrollo de los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD) de los municipios de Salento, Calarcá, Córdoba, Pijao, Buenavista y Génova.

## Con el proyecto se esperaba:

1. Apoyar y fortalecer la capacidad de las administraciones locales en actividades de gestión de riesgos, en seis municipios del departamento del Quindío.
2. Realizar el análisis cualitativo de los factores

de amenaza natural y vulnerabilidad, en los municipios de la zona de montaña, tomando como base la información temática existente.

3. Elaborar el mapa de aproximación al riesgo para los municipios de cordillera.
4. Facilitar la lectura de los aspectos relacionados con el riesgo, a los integrantes de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD) y a las entidades encargadas de la planificación.

## ¿Cómo se desarrolló la experiencia?...

Esta experiencia tiene el valor de desarrollar una acción integral, articulando el conocimiento de los riesgos, la planificación y el ordenamiento territorial, el desarrollo de la capacidad de respuesta frente a emergencias y la promoción de la cultura de la prevención. El eje articulador estuvo alrededor del conocimiento de los riesgos y el desarrollo de capacidades de comprensión y de gestión.

En el desarrollo del proyecto se analizaron previamente numerosas herramientas metodológicas y se hizo un trabajo apreciable por construir herramientas adecuadas al territorio y que fueran más comprensibles.

## Los componentes y sus pasos o momentos...

1. **Incorporación de la prevención en la planificación del territorio:** En este componente se buscó incorporar la prevención y reducción de riesgos en la planificación del territorio como componente fundamental del desarrollo. El proyecto aportó insumos con-



ceptuales y una serie de evaluaciones de carácter científico y técnico, con el propósito de incorporar el manejo de los riesgos en los diferentes aspectos de la planificación territorial, en función de los cual se llevaron a cabo los siguientes pasos y actividades:

- Revisión y diagnóstico de los Planes de Ordenamiento Territorial municipal y aporte de insumos para la incorporación de la gestión el riesgo en el ordenamiento territorial.
- Análisis de la información existente con relación a amenazas y factores de vulnerabilidad en cada contexto urbano.
- Evaluaciones puntuales de vulnerabilidad a partir de formatos y software para edificaciones y estructuras vitales.
- Análisis de riesgos, a partir de una metodología para la elaboración de mapas de aproximación al riesgo de los seis municipios objeto del proyecto.
- Capacitación de técnicos municipales en el manejo de sistemas de información geográfica (Arc View).

La evaluación rápida de vulnerabilidad y la elaboración de Mapas de aproximación al

riesgo se desarrolló con base en dos herramientas claves, la metodología de evaluación de la vulnerabilidad y la metodología de superposición de mapas para la aproximación al riesgo (ver herramientas).

## 2. Fortalecimiento del desarrollo institucional.

El segundo eje temático propició el mejoramiento de la capacidad de respuesta local, el fortalecimiento de la organización institucional y el desarrollo de esquemas operativos funcionales y de fácil apropiación por parte de las entidades que conforman los CLOPAD.



El análisis técnico a través de la evaluación rápida permitió identificar y priorizar el riesgo. Nótese las construcciones sobre el lecho de la quebrada.

Los resultados fueron un modelo Operativo de Intervención, *Planes Locales de Emergencia "PLECS"*, mapas Operativos, dotación para la respuesta, realización de un simulacro; las principales herramientas utilizadas fueron una metodología para la formulación del plan de emergencia y su modelo operativo de respuesta y la metodología para la elaboración de mapas operativos.



El Modelo Operativo de Intervención significa disponer de:

- Planificación de la respuesta en el ámbito de un Área Homogénea.
- Sistema de Coordinación entre Centros Operativos (CCA).
- Centro Operativo de Emergencia (COE) organizado por funciones.
- Coordinación intermunicipal.
- Unificación de criterios, procedimientos y secuencias de actuación.

Las principales actividades realizadas para el fortalecimiento operativo y la construcción del modelo operativo fueron las siguientes:

- Diagnóstico estratégico de los CLOPAD (matriz DOFA).
- Activación de las comisiones de trabajo de los CLOPAD.
- Capacitación institucional en administración de emergencias y desastres.
- Capacitación en el manejo de software (SUMA y DESINVENTAR).
- Desarrollo de las pautas para la formulación de los Planes Locales de Emergencia.
- Mejoramiento de la capacidad logística para la atención de emergencias y desastres.

**3. Los Planes Locales de Emergencia** se desarrollaron a través de metodologías participativas que vincularon los diferentes actores políticos, sociales e institucionales que hacen parte de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD) y del Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres (CREPAD) del Quindío.

Se elaboró una “Guía para la Formulación del Plan Local de Emergencia (PLEC)”, la cual es el resultado de la compilación de conceptos de diferentes autores y la unificación de criterios y metodologías en el tema de la administración de emergencias y desastres, aplicables al contexto regional, teniendo en cuenta tres aspectos generales: análisis de riesgos, organización institucional e inventario de recursos.

Al adaptar dicha guía al nivel y a las necesidades prácticas de los CLOPAD, surgió el “Manual Operativo”, en el cual se define puntualmente cada secuencia de actuación, así como las diferentes instituciones responsables de ejecutar cada paso. Es un documento flexible, que debe ser revisado y actualizado periódicamente, teniendo en cuenta la dinámica institucional y la naturaleza cambiante del riesgo.

El Plan Local de Emergencia (PLEC), resultado de la aplicación de las herramientas mencionadas, constituye en un importante instrumento de planificación para responder a emergencias, que permite orientar las acciones de las diferentes instituciones que







conforman los CLOPAD. El PLEC es una guía de operación, a partir de la cual se debe mejorar en forma sucesiva la estructura funcional del CLOPAD para el cual fue previsto.

#### 4. Incorporación de la prevención en la cultura ciudadana.

El tercer eje temático promovió la incorporación de la gestión del riesgo en los diferentes procesos educativos que se desarrollan en la región y en la cultura ciudadana. Con esos propósitos se desarrollaron las siguientes actividades:

- Diseño de una campaña de información para su difusión a través de medios de comunicación formales y alternativos.
- Desarrollo de material educativo para la divulgación del tema en la comunidad escolar.
- Realización de talleres y seminarios para la sensibilización y apropiación del tema por parte de los diferentes actores municipales y departamentales responsables de la gestión del riesgo.
- Planes Escolares para la Prevención y atención de Desastres.

\* Adopción de estrategias para la socialización de la información sobre riesgos en las comunidades objeto del proyecto.

- Análisis del manejo de la información.

#### 5. Trabajar con concepto de Área Homogénea.

En el proyecto se trabajó el concepto de “área homogénea”, que parte de la necesidad de establecer relaciones de carácter administrativo, técnico, operativo y organizacional entre municipios ubicados en una zona geográfica específica. El “área homogénea” puede definirse en sentido amplio como la “zona compuesta por diferentes municipios, en la cual la tipología de los riesgos es similar y donde las características físicas y sociales de la población, permiten establecer un modelo integrado de coordinación intermunicipal para el desarrollo de las acciones de respues-





ta y recuperación en caso de presentarse una situación de emergencia o “desastre”. El modelo integrado de intervención en un área homogénea se fundamenta en los principios de unidad de coordinación, unificación de procesos y procedimientos, optimización de recursos, gestión administrativa y apoyo intermunicipal.

Por ejemplo, cada PLEC deberá enlazarse al modelo integrado de intervención, coordinado por el Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres - CREPAD, con el objeto de constituir un único plan de emergencia para el área homogénea, que comprende los seis municipios de la zona de cordillera del Quindío.

**6. Recuperar y revalorar las iniciativas y experiencias ya existentes.** El FOREC había desarrollado una serie de herramientas importantes de gestión municipal que estuvieron a punto de desaparecer. El proyecto DIPECHO-CISP recuperó muchas de esas herramientas y las utilizó como fundamento y herramienta para el fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de los municipios participantes. Esto parece obvio, pero no es lo normal. Por el contrario, conoce-

mos muchos ejemplos de proyectos que, por desconocimiento o por arrogancia, incluyen dentro de sus objetivos “inventar” procesos que ya han sido adelantados con anterioridad, y llevar a cabo investigaciones o elaborar instrumentos educativos o de comunicación que ya han sido desarrollados y probados con éxito en procesos anteriores. Desconocer el pasado es una forma de amnesia que incrementa la vulnerabilidad.

## ¿Quiénes participaron?: actores y vínculos

En este proyecto participaron numerosos actores institucionales y comunitarios. Sobresale el hecho de la coordinación entre entidades de diferentes niveles territoriales y entre entidades del conocimiento científico con las del desarrollo.

En el primer ámbito, fueron muy frecuentes las relaciones entre las instituciones locales con las departamentales. En el segundo ámbito sobresale la participación multidisciplinaria de las entidades ambientales, del conocimiento científico, universidades, autoridades político administrativas, entidades operativas y la comunidad.

- 1. Cooperación internacional:** Especialmente de DIPECHO que aportó 500.000 USD y CISP que oriento técnica y metodológicamente el proyecto.
- 2. Gobierno nacional:** Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (cuya Dirección Nacional se encuentra adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia).
- 3. Alcaldías municipales:** Protagonistas del proceso, principalmente en la primera fase de diseño e implementación, a través de los respectivos CLOPAD y sus comisiones operativa, técnica y educativa.
- 4. Gobierno departamental:** Comité Regional de Prevención y Atención de Emergencias, y Gobernación del Departamento.
- 5. Sector Educativo:** Centros educativos de los seis municipios, y vinculación directa de más de 500 docentes y más de 2.500 alumnos.
- 6. Autoridades ambientales, organismos científicos e instituciones académicas:**
  - Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ), que elaboró una “Guía sencilla y práctica para la zonificación del riesgo natural por superposición de mapas existentes”.
  - Ingeominas (autoridad nacional en materia geológica y minera), a través de los estudios de Zonificación de Amenazas Geológicas y de mapas temáticos relativos a la susceptibilidad de los cascos urbanos de los municipios del eje cafetero afectados por el sismo del 25 de enero de 1999, suministrados al proyecto en cumplimiento del Convenio de cooperación celebrado entre Ingeominas, CRQ y CISP. Ingeominas es la principal fuente del conocimiento científico necesario para tomar decisiones políticas, administrativas, económicas y sociales relativas a la gestión del riesgo.
  - Universidad del Quindío y Planes de Ordenamiento territorial de cada municipio (fuentes de información cartográfica).
  - Otras entidades: Observatorio Sismológico del Sur-occidente (OSSO – Universidad del Valle) y Sociedad de Ingenieros de Calarcá.
- 7. Organismos de socorro:** Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil, coordinados en los CLOPAD.





## A través de esta experiencia ¿Qué se logró?...

En síntesis, de esta experiencia quedó:

- La realización de un simulacro a nivel departamental.
- La réplica del proyecto en la Ciudad de Armenia.
- La presentación y validación de la metodología para la elaboración de mapas de riesgo, en el Congreso Colombiano de Geología.
- La validación de la metodología para la formulación de los Planes de Emergencia, por parte de la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres.
- El desarrollo de un modelo Operativo de intervención, aplicable a cualquier región del país.
- La creación del programa radial “Madrúguele a la prevención”

- La planificación de la respuesta en el ámbito de un Área Homogénea.
- El sistema de Coordinación entre Centros Operativos (CCA).
- El Centro Operativo de Emergencia (COE) organizado por funciones.
- La coordinación intermunicipal.
- La unificación de criterios, procedimientos y secuencias de actuación.

## ¿Qué problemas se tuvieron? ...

- Los cambios políticos locales significaron una renovación de las administraciones municipales y la pérdida en la continuidad de los esfuerzos, incluso la pérdida física de información.
- En segundo lugar se presentaron dificultades relacionadas con el orden público (seguridad), que generaron interrupciones en el desarrollo de la experiencia en uno de los municipios seleccionados.

## 5 CONTINUIDAD Y SOSTENIBILIDAD

### ¿Qué quedó tras la intervención?

A pesar de lo anterior, luego de finalizado el proyecto y después de ser probados y ajustados los Planes Locales de Emergencia a través de simulacros, se llevaron a cabo elecciones políticas nacionales, departamentales y municipales, dando como resultado un cambio de las autoridades de esos tres niveles. Las nuevas autoridades regionales y municipales cambiaron a una gran mayoría de los integrantes institucionales del CREPAD y los CLOPAD. Ello ha generado que, en la mayoría de los casos, los Planes de Emergencias se encuentren archivados en los anaqueles; y esto cuando no se han extraviado. En muchos casos el nuevo personal que se encontraba en los cargos al momento de realizar esta sistematización, no conocía o no aplicaba la información procedente del proyecto.

### Algunas herramientas generadas

- Plan de Emergencias y Modelo Operativo de Intervención.
- Propuesta de Protocolos de Actuación.
- Software de Evaluación de Vulnerabilidad.
- Guía para el Manejo de la Información.
- Kit de Cartillas “*Los Niños en la Gestión del Riesgo*” (9 cartillas).
- Libro “*Del Cielo al Suelo*” - Gustavo Wilches-Chaux.
- Planes de Ordenamiento.
- Información cartográfica.
- Instrumentos para evaluación rápida de vulnerabilidad en edificaciones y estructuras vitales.
- Insumos para la incorporación de la Gestión del riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial (actualmente vigentes), etc.
- Metodologías para la formulación del Planes Locales de Emergencia.
- Campaña educativa “*Madrúguele a la Prevención*” (programas radiales, afiches, volantes, insertos, calendarios, pasacalles, títeres, prensa y televisión).
- Mapas de aproximación al riesgo.
- Mapas operativos.



## 6 LECCIONES APRENDIDAS

### Reflexiones a la luz de la experiencia

- Ningún proceso, por fuerte que parezca, deja de ser vulnerable a factores internos o externos; en este caso a los cambios de gobierno en los niveles departamental y municipal. A pesar de que el terremoto del Eje Cafetero ocurrió hace menos de una década, la gestión del riesgo, que en los meses siguientes al terremoto constituía una prioridad, retornó nuevamente a una posición marginal en la agenda política y administrativa de muchos actores gubernamentales y sociales. La memoria de las instituciones y de las comunidades es frágil y fugaz. Sigue siendo necesario identificar estrategias que permitan que la gestión del riesgo se incorpore a la cultura de las comunidades y a los procesos de desarrollo como algo “normal”.
- Una de las lecciones más importantes que deja este proceso tiene que ver con la posibilidad y obligación que tiene un nuevo proyecto, de recuperar procesos que han iniciado otros actores o que se han llevado a cabo con anterioridad y que han quedado trancos o suspendidos por distintas razones, entre otras los cambios en los gobiernos y, con ellos, la modificación de las prioridades.
- Cuando los comités municipales y regionales para la prevención y atención de desastres son básicamente institucionales, suelen ser vulnerables. En contraste, cuando las comunidades participan en los comités de gestión del riesgo y logran “apoderarse” de los procesos de gestión, logran continuidad a pesar de que cambien los gobiernos o las prioridades institucionales.
- Es fundamental que instituciones fuertes y consolidadas, especialmente las relacionadas con los temas del ambiente y el desarrollo, como la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ), entienda las múltiples dimensiones y complejidades de la gestión del riesgo, y su estrecha interdependencia con el desarrollo y la gestión ambiental. De este modo, se les logra imprimir a los procesos continuidad y sostenibilidad.
- Este proyecto también nos permite contar con ejemplos concretos de cómo, cuando los resultados de un proceso se logran ubicar en los nichos adecuados, logra continuidad. Ejemplo de esto es la campaña “*Madrugúmosle a la Prevención*” que se diseñó y ejecutó en los municipios cordilleranos que participaron en el proyecto, pero que pasó a convertirse en una estrategia permanente para la socialización del tema en las comunidades, no sólo en los municipios originales, sino también en la ciudad de Armenia.
- Una lección interesante de este proyecto tiene que ver con las distintas maneras como una ciudad capital (en este caso Armenia) ha podido aprender de los municipios pequeños del departamento y ha logrado recuperar y fortalecer procesos que en su propio municipio habían quedado adormilados.







Anexos



## COLOMBIA QUINDÍO

### Fortalecimiento de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres en el Quindío<sup>3</sup>

## EXPERIENCIA N° 4

Queremos compartir con todos, algunos de los criterios que consideramos para el desarrollo de esta experiencia...

- **Luego de un proceso de reconstrucción es posible que exista la necesidad de atender vacíos de desarrollo institucionales y sociales;** y también que hayan quedado importantes recursos de información que deban ser utilizados y aprovechados.
- **Identificar estrategias que permitan que la gestión del riesgo se incorpore a la cultura de las comunidades y a los procesos de desarrollo como algo “normal”.** Recordar que ningún proceso, por fuerte que parezca, deja de ser vulnerable a factores internos o externos, y la memoria de las instituciones y de las comunidades es frágil y fugaz.
- **Superar el desconocimiento o la arrogancia que lleva a “inventar” procesos o investigaciones que ya han sido adelantados con anterioridad.** Desconocer el pasado es una forma de amnesia que incrementa la vulnerabilidad. Cada nuevo proyecto debe recuperar procesos que han iniciado otros actores o que se han llevado a cabo con anterioridad y que han quedado trunco o suspendidos por distintas razones.
- **Es vital que las instituciones lleguen a entender las múltiples dimensiones de la gestión del riesgo** y su estrecha interdependencia con el desarrollo y la gestión ambiental. Esta comprensión puede ser la base para tener procesos más sostenibles y que tienden a ser actividades normales.

<sup>3</sup> Proyecto “Fortalecimiento de la capacidad local de Prevención y Reducción de Desastres Naturales en seis municipios del Quindío” implementado por el Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos CISP. Contó con el apoyo financiero de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea – ECHO, en el marco del Programa DIPECHO. Se ejecutó entre mayo del 2001 a marzo del 2002.



- **Flexibilidad en el proceso de ejecución y desarrollo de la experiencia para procesar cambios necesarios.** El desarrollo de un proyecto puede generar resultados inesperados que es necesario aprovechar, como lograr una mayor aceptación de ideas o productos elaborados en un grupo de población que no era la inicialmente beneficiaria.
- **Aprender de las experiencias de las comunidades.** Considerar que una ciudad grande puede resultar aprendiendo una lección interesante de una experiencia desarrollada por municipios pequeños.
- **El fortalecimiento de capacidades locales requiere actuaciones integrales,** que se orienten al desarrollo de conocimiento del territorio y su planificación, el fortalecimiento de la capacidad de respuesta y el mejoramiento de la cultura institucional y ciudadana de la prevención.
- **Intervenciones integrales para incorporar la gestión de riesgos en el desarrollo y en la planificación local;** de manera mejoren el ordenamiento territorial, analicen la información de riesgos y desarrollen capacidades de los técnicos locales, especialmente para el manejo de información sobre riesgos.
- **Es conveniente realizar un esfuerzo por recuperar los estudios técnicos que han sido elaborados en el pasado para tener la visión más completa del riesgo,** especialmente los relacionados con amenazas y factores de vulnerabilidad.
- **Una vez focalizadas las áreas problemáticas del municipio es necesario concentrarse en evaluaciones mucho más puntuales de vulnerabilidad y riesgos.** Es conveniente realizar capacitaciones a técnicos municipales en el manejo de sistemas de información geográfica (Arc View).
- **El mejoramiento de la capacidad de respuesta local debe partir de un análisis o diagnóstico** estratégico (matriz DOFA) de las capacidades locales, para aprovechar las fortalezas y oportunidades y superar las debilidades y amenazas.
- **Es recomendable activar y fortalecer comisiones funcionales e interinstitucionales** de trabajo de los comités de prevención y atención de desastres.
- **Los procesos de capacitación deben ser parte fundamental del fortalecimiento institucional,** y es aconsejable que se de en temas como la administración de emergencias y desastres y el uso de herramientas tecnológicas convenientes y apropiadas para cada caso (SUMA y DESINVENTAR).
- **Se deben dar pautas precisas para la formulación de los Planes Locales de Emergencia** que deben ir acompañadas del mejoramiento de la capacidad logística para la atención de emergencias y desastres.



- **Una estrategia de cultura ciudadana puede incluir temas como el desarrollo de campañas de información** a través de medios de comunicación formales y alternativos, desarrollo de material para la comunidad escolar, talleres y seminarios para actores municipales y departamentales responsables de la gestión del riesgo, estrategias para la socialización comunitaria y análisis del manejo de la información pública.
- **Es aconsejable que los Planes Locales de Emergencia se desarrollen a través de metodologías participativas** que vinculen los diferentes actores políticos, sociales e institucionales.
- **Es aconsejable desarrollar una visión de “área homogénea”**, como concepto que parte de la necesidad de establecer relaciones de carácter administrativo, técnico, operativo y organizacional entre municipios ubicados en una zona geográfica específica.
- **Capacitación a actores locales** en materia de planes de emergencia, de prevención y mitigación de desastres y su vinculación en los planes de ordenamiento del uso del suelo y su regulación.
- **Elaboración de Planes de Emergencia y Planes de Prevención fundamentados en estudios de riesgo.** Estos planes deben ser un mecanismo de trabajo con la población y, serán lo más completos y detallados, con toda la información relevante para los usuarios (autoridades, técnicos y población).

## No olvidar que ...

- El proceso político electoral y los cambios de autoridades, son factores que pueden condicionar el desarrollo de la experiencia.
- La gestión del riesgo no siempre es considerada como prioridad en la agenda de los alcaldes, condición que es susceptible de ser modificada.
- Algunos gobiernos locales no cuentan con personal y capacidad técnica suficientemente para el desarrollo de las experiencias.
- La transferencia metodológica debe ser una práctica constante a lo largo de toda la experiencia, y requiere ser planificada y contar con los recursos que ello demande.
- Los procesos netamente institucionales suelen ser más vulnerables a aquellos que tienen la presencia de la comunidad.
- Aunque los actores humanos se descuiden, la “voz de la naturaleza” se encarga de demostrarles que la gestión del riesgo constituye un reto permanente para la sociedad.

## COLOMBIA QUINDÍO

### Fortalecimiento de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres en el Quindío<sup>4</sup>

## EXPERIENCIA N° 4

### Un acercamiento a las herramientas generadas...

- Mapas de aproximación al riesgo.

**Ver Ficha 1:** Modelo de MAPA DE RIESGOS - MULTIAMENAZA..

- Metodología para la elaboración del Plan Local de Emergencia y Modelos Operativos de Intervención

**Ver Ficha 2:** Contenido de la Guía para el Plan Local de Emergencia PLEC.

**Ver Ficha 2A:** Modelo del Plan Local de Emergencia PLEC.

- Modelo de Mapa Operativo

**Ver Ficha 3:** Modelo de Mapa Operativo Municipio de Génova.

<sup>4</sup> Proyecto "Fortalecimiento de la capacidad local de Prevención y Reducción de Desastres Naturales en seis municipios del Quindío" implementado por el Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos CISP. Contó con el apoyo financiero de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea – ECHO, en el marco del Programa DIPECHO. Se ejecutó entre mayo del 2001 a marzo del 2002.





- Metodología del Modelo Operativo de Intervención

**Ver Ficha 4:** Modelo Operativo de Intervención - Área Homogénea.

- Guía General de Simulacro

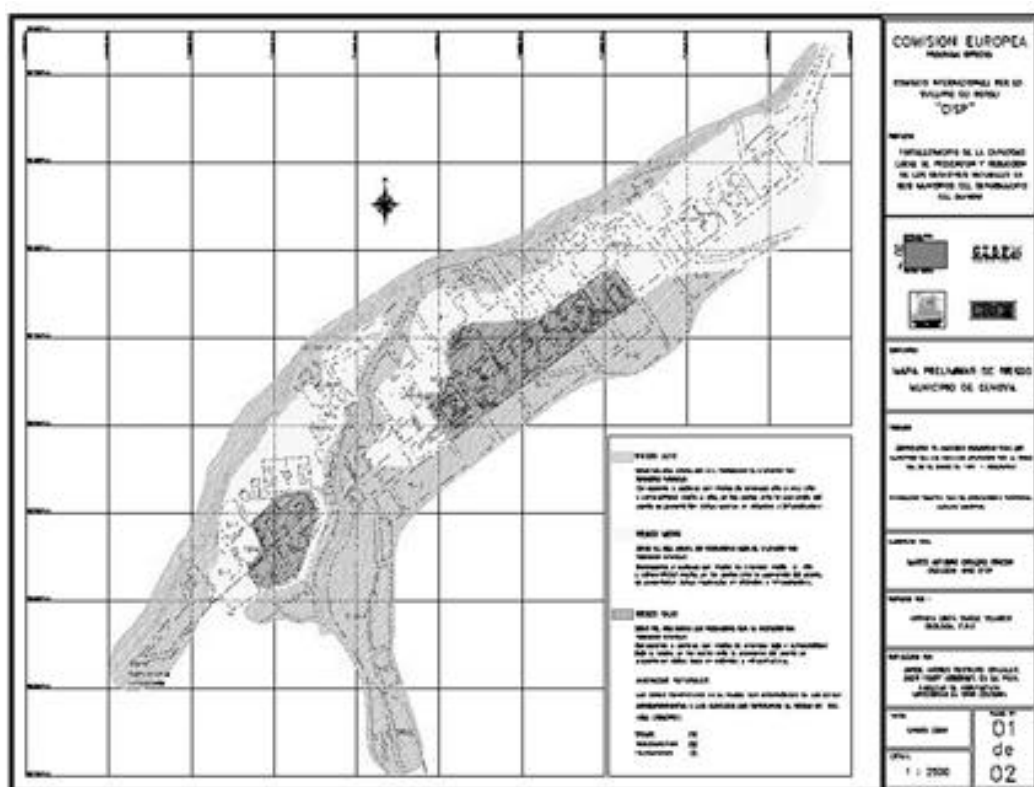
**Ver Ficha 5:** Proyecto de Simulación y Simulacro para el Departamento del Quindío.

- Campaña educativa “Madrúguele a la Prevención”  
(programas radiales, afiches, volantes, insertos, calendarios, pasacalles, títeres, prensa y televisión)



# FICHA 1

## FORTALECIMIENTO DE LOS COMITÉS LOCALES DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN EL QUINDÍO MODELO MAPA DEL RIESGO - MULTIAMENAZA<sup>1</sup>



1 Proyecto "Fortalecimiento de la capacidad local de Prevención y Reducción de Desastres Naturales en seis municipios del Quindío" implementado por el Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos CISP. Contó con le apoyo financiero de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea – ECHO, en el marco del Programa DIPECHO. Se ejecutó entre mayo del 2001 a marzo del 2002.

## FICHA 2

### CONTENIDO DE LA GUÍA PARA EL PLAN LOCAL DE EMERGENCIA

# tabla de contenido

Introducción

Área Homogénea

Guía para la formulación  
del PLEC

Anexos

Manual para la implementación del PLEC

Guía área funcional de información

Manual operativo

Anexos

Inventario de recursos

Formatos

Criterios técnicos para la elaboración de  
los mapas

Mapa preliminar de riesgo

Mapa operativo

Manejo de evaluaciones

## FICHA 2A

## TECNOLOGÍA PARA LA PREVENCIÓN

## PLAN LOCAL DE EMERGENCIA

## ÁREA HOMOGÉNEA

**Definición y conceptos básicos**

El concepto de área homogénea parte de la necesidad de establecer relaciones de carácter administrativo, técnico, operativo y organizacional entre municipios ubicados en una zona geográfica específica. El área homogénea puede definirse en sentido amplio como la zona compuesta por diferentes municipios en la cual la tipología de los riesgos es similar y donde las características físicas y sociales de la población, permiten establecer un modelo integrado de coordinación intermunicipal para el desarrollo de las acciones de respuesta y recuperación en caso de presentarse una situación de emergencia o desastre.

El modelo integrado de intervención se fundamenta en los principios de unidad de coordinación, unificación de procesos y procedimientos, optimización de recursos, gestión administrativa y apoyo intermunicipal.

Los planes de emergencia de cada municipio (PLEC's), ejecutados a través del COE, deberán enlazarse por lo tanto, al Modelo integrado de intervención, coordinado por el CREPAD, para constituir un único plan de emergencia para el área homogénea, que comprende los seis municipios de la zona de cordillera del Departamento del Quindío.

El Departamento del Quindío, se encuentra ubicado en una zona estratégica del territorio Colombiano, debido a que su espacio geográfico es un corredor que intercomunica la zona centro con el oriente y occidente del país.

- Homogeneidad en rasgos geológicos, tectónicos y morfológicos.
- Ubicación de los municipios en áreas con características fisiográficas similares.
- Características Hidrográficas.
- Características Climáticas
- Tipología de los riesgos.
- Homogeneidad en usos del suelo.
- Tipología de las construcciones.
- Aspectos socio-culturales de la población
- Redes de servicios.



## **DURANTE EL EVENTO**

El CLOPAD a través de su Comisión Operativa, asume las tareas de planificación, organización y coordinación de todas las acciones propias de la atención de la emergencia.

Una vez ocurrido el evento, el Alcalde (DGPAD, 2001):

- Lleva una bitácora de su actuación.
- Solicita al coordinador del CLOPAD información del evento.
- Confirma, directamente o por medio del coordinador del CLOPAD, con las autoridades técnicas, operativas, comunales o de policía, la ocurrencia del desastre, precisando información sobre tipo de evento, severidad, cobertura geográfica y población afectada.
- Confirmada la información inicial establece comunicación con el coordinador del CLOPAD para verificar la activación del plan de Emergencia y confirma los principales detalles de la organización local según el escenario de emergencia o desastre que acaba de presentarse.
- Define aspectos administrativos tales como la necesidad de convocar el CLOPAD en pleno.
- Solicita se de aviso al Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres del evento ocurrido y suministra la mayor información disponible
- Se hace presente a la mayor brevedad en la sede establecida del Centro Operativo de Emergencias (COE).
- Establece una forma de comunicaciones confiable entre él, su segundo al mando y el COE.
- Tiene presente quienes van a ser sus interlocutores departamentales y establece comunicación confiable con ellos. La comunicación entre el coordinador del comité departamental, el alcalde y su Comité Local debe ser muy clara, permanente y fluida.
- Garantiza que el COE ha comenzado a sesionar y que hay claridad en las prioridades y en las responsabilidades según el Plan Local de Emergencia y Contingencias.
- Con el apoyo del coordinador del CLOPAD y el COE actualiza la información básica de la emergencia, evalúa la capacidad de respuesta local e indica la gravedad de la emergencia.
- Informa estas evaluaciones al CREPAD.
- Llama o recibe llamada del Gobernador y/o del Coordinador del Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres, para conocer sus apreciaciones sobre la gravedad del evento y las recomendaciones de manejo departamental y nacional.

- En coordinación con las autoridades del CLOPAD ubicadas en el Centro Operativo de Emergencias (COE), revisa los planes de atención de la emergencia específicos por áreas funcionales.
- Si varios municipios han sido afectados por el desastre es necesario ajustar el Plan Departamental o Regional para la Contingencia.
- Estudia y define con el Gobernador o el Coordinador del CREPAD y con el Coordinador del CLOPAD, el Plan específico para el manejo de la emergencia a nivel local.

**Coordinador del CLOPAD** - funciones específicas - protocolos de actuación - antes del evento - durante el evento-

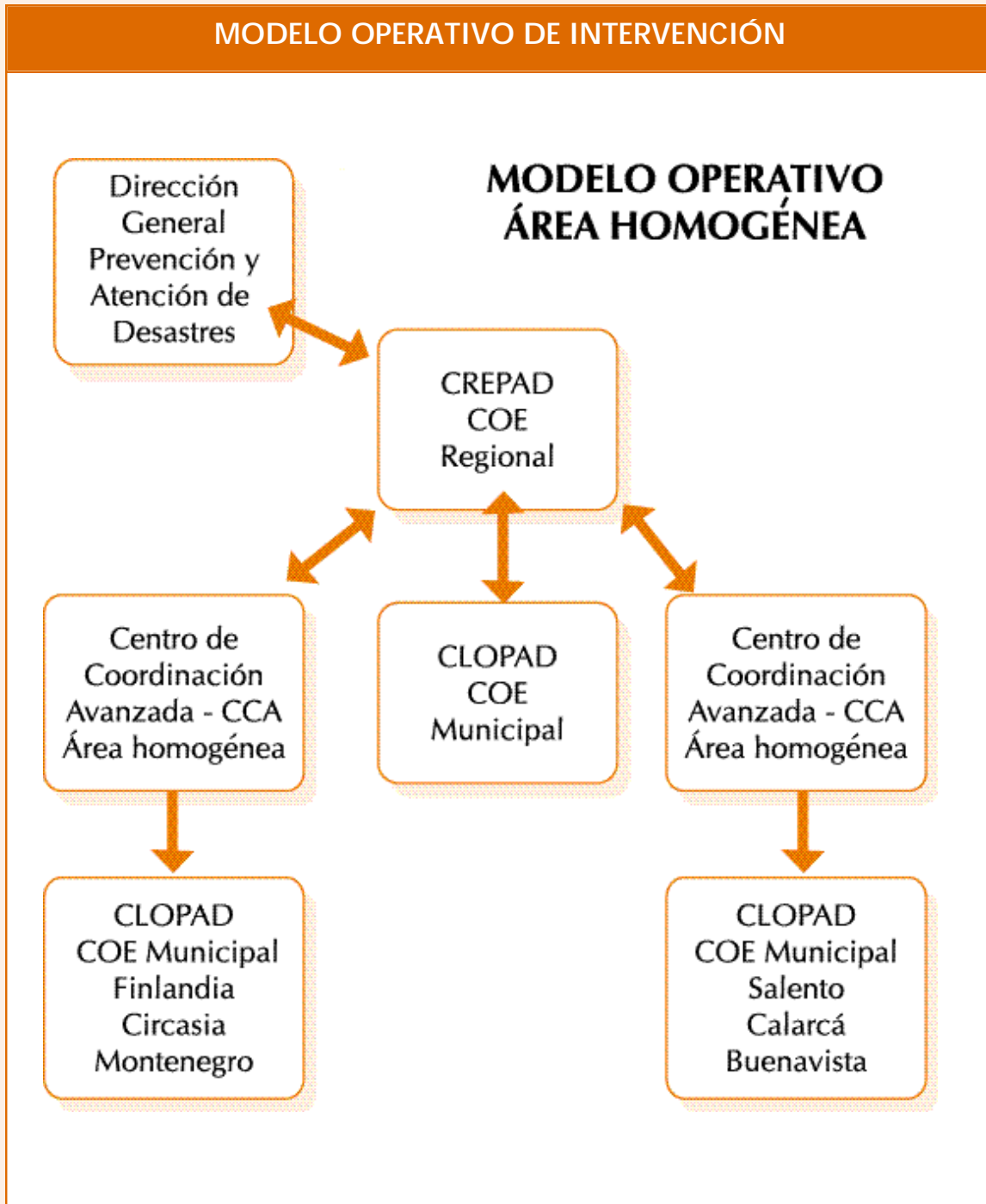
De conformidad con el Decreto Ley 919 de 1989, su acción fundamental debe tender a lograr una integración efectiva entre el gobierno departamental y el local.

Debe irradiar su actividad a la integración institucional local en aras del cumplimiento de las funciones del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres.

- Coordina las acciones correspondientes en las etapas de prevención, preparación, mitigación y respuesta a nivel municipal.
- Vela por la articulación del CLOPAD en sus tres comisiones básicas de trabajo en tiempo de normalidad: Técnica, Operativa y Educativa.
- Dirige interinstitucionalmente las actividades trazadas por el CLOPAD, a través de cada una de sus comisiones.
- Impulsa y coordina el desarrollo del Plan de Emergencias Municipal y propende por su socialización e implementación.
- Impulsa y coordina el desarrollo de los Planes de Contingencia específicos.
- Recibe llamada del Cuerpo de Bomberos de la localidad, con la información del evento registrado.
- Establece comunicación directa con los organismos que se encuentran en la zona de afectación.
- Después de recibir información desde el lugar del impacto y dependiendo de la magnitud del evento y el área de afectación, activa el Plan de Emergencia Municipal.
- En caso de eventos de magnitud menor, se dirige a la zona de impacto e instala el PMU.
- En caso de eventos de magnitud mayor (emergencias, desastres) instala el Centro Operativo de Emergencias (COE) en el sitio previamente definido en el Plan de Emergencias.
- Solicita información a los diferentes organismos, sobre las actuaciones adelantadas.



FICHA 4





## FICHA 5

### GUIÓN GENERAL DE SIMULACRO

#### PROYECTO DE SIMULACIÓN Y SIMULACRO PARA EL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

##### PRESENTACIÓN

Los aspectos de planificación para la respuesta en casos de emergencia o desastre, deben estar sustentados en la realización de ejercicios de carácter práctico, orientados a determinar los factores condicionantes de la respuesta en todo su contexto, desde la fase previa, hasta después del evento. De esta manera, se da validez al Plan Local de Emergencia y se logran inter-relaciones institucionales importantes en beneficio de una mejor comprensión y aplicación de los preparativos para la respuesta.

##### DEFINICIÓN DE TERMINOS

Es la representación de situaciones de emergencia de la manera más aproximada a la realidad del hecho o acontecimiento propuesto para ser simulado. El simulacro incluye la participación de grupos numerosos de personas que actúan de acuerdo a un libreto o plan preestablecido; en caso de simulacro, un grupo previamente entrenado representa o dramatiza una situación de desastre, frente a un público que no es pasivo, representado por los funcionarios y demás instituciones participantes en el ejercicio. Estas personas deben responder de acuerdo con otro libreto (o libretos en caso de coordinación interinstitucional), el cual responde a los planes de cada institución para hacer frente a la situación planteada y cuya práctica, evaluación y actualización son en la última instancia el objetivo del simulacro.

##### Simulación

Es la acción que se realiza mediante el enunciado hipotético de una situación, la cual permite verificar estados o momentos del conocimiento frente a planes de emergencia, funciones del personal dentro del mismo y toma de decisiones entre otras. Normalmente es un trabajo de escritorio, el cual no requiere respuesta por parte de las instituciones que se puedan involucrar en determinada situación, este se hace de manera más pasiva que el ejercicio anterior y sirve para detectar las posibles fallas en el plan diseñado para la atención de la emergencia. Los requerimientos, normalmente serán útiles de oficina o escritorio.

##### Chequeo en frío

Se califica como ejercicio de escritorio de manera muy pasiva donde se busca verificar el plan de manera más tranquila, tratando de conseguir posibles soluciones y discutiendo con las personas involucradas, para no tener falencias en próximos ejercicios activos.

##### Chequeo en caliente

Es la observación directa sobre el accionar de los equipos o grupos en operación en lo relacionado directamente con el seguimiento o cumplimiento de lo establecido en el plan de emergencia.

##### OBJETIVOS

- Realizar un ejercicio de simulación y simulacro en los seis municipios del Departamento del Quindío, con el fin de poner en práctica el esquema operativo de respuesta, adoptado a través de los planes de emergencia municipal.
- Afianzar los conocimientos sobre preparativos para la respuesta y las diferentes estrategias de intervención.
- Generar las condiciones para el trabajo interinstitucional, sobre las bases operativas establecidas en los PLECS.

- Adoptar formalmente los protocolos y funciones definidas en los PLECs

### **ELEMENTOS DE PLANIFICACIÓN**

Por parte del CREPAD, CISP y cada uno de los CLOPAD's de los municipios afectados, debe definirse puntualmente:

- Comisión de preparación (CLOPAD, Cruz Roja, Defensa Civil, Bomberos)
- Áreas de afectación (definidas en asocio con el personal operativo del CLOPAD)
- Elementos requeridos para la simulación (aspectos logísticos y presupuestales)
- Personal de apoyo
- Información institucional y a la comunidad
- Entidades que intervienen (regionales y locales)

Con la Comisión Operativa del CREPAD, se deben definir los mecanismos de activación y coordinación por áreas homogéneas (enlace con todos los organismos regionales). Definir las instituciones o responsables de la activación de los CCA.

### **ACTIVIDADES DE PREPARACIÓN DEL EJERCICIO**

Para efectos de una mejor planificación se realizará la coordinación interinstitucional a través del CREPAD y los coordinadores de los CLOPAD's.

- Realización de reuniones en cada municipio, con el Coordinador del CLOPAD y los organismos operativos.
- Selección del tipo y lugar del incidente.
- Realizar reunión con las instancias comprometidas, en particular aquellas a las que hace referencia el Plan de Emergencia, a fin de definir que entidades participarán en el ejercicio.
- Discutir en reunión plena el diseño y realización del ejercicio a fin de garantizar una buena línea de información a las diferentes instituciones que participen en el ejercicio.
- Promover la asignación y cumplimiento de tareas específicas relacionadas con el ejercicio.
- Garantizar que los diferentes organismos comprometidos conozcan el PLEC.
- Generar información a la comunidad y autoridades locales.
- Definir el equipo coordinador y los grupos de apoyo.
- Definir de los elementos materiales necesarios para la preparación de la simulación y el simulacro.

### **NOTA**

- Las personas responsables por cada municipio, para efectos de preparación, sólo conocerán algunos aspectos de la emergencia relacionados con su municipio.
- Se definirá con anticipación, el alcance esperado de la simulación y simulacro, estableciendo con claridad los casos hipotéticos para cada municipio involucrado.
- En el simulacro, es vital la información a la comunidad sobre el ejercicio y en un momento dado su participación.
- El ejercicio se realizará tomando como base los inventarios de recursos reales y la capacidad de respuesta actual de cada CLOPAD.

### **MECANISMOS DE ACTIVACIÓN**

Se establecerá el mecanismo de información para activar el ejercicio; este debe ser simultáneo para todas las áreas involucradas y se realizará a través de personas del equipo organizador ubicadas en cada municipio. Simultáneo al primer reporte, deberá iniciarse la cadena de llamadas, directamente desde la comunidad hacia los organismos de socorro.

**DURACION DEL EJERCICIO:** 3 horas, a partir del inicio de la emergencia.

**ASPECTOS LOGISTICOS:** Para efecto de preparación del ejercicio, se utilizará el sistema de tarjetas con colores, indicando el estado de las edificaciones, así:

**ROJO:** Vivienda destruida por sismo.

**AMARILLO:** Vivienda semidestruída por sismo.

**NARANJA:** Vivienda destruida por deslizamiento.

**CAFÉ:** Vivienda semidestruída por deslizamiento.

Las personas lesionadas, serán representadas por personas de la comunidad, seleccionada de los sectores indicados y cada paciente tendrá el maquillaje correspondiente al trauma que se quiere representar.

En lo posible, la organización del ejercicio en los municipios se debe hacer con personal externo, con el propósito de obtener una verdadera reacción por parte de los CLOPAD's.

El simulacro de incendio, se hará en zonas despejadas que no coloquen en riesgo la población o su infraestructura.

Para una mayor facilidad en la reacción, las zonas de afectación en cada municipio han sido sectorizadas, lo cual implica la concentración de la operación en un área específica del municipio y no en toda su extensión.

Los costos de preparación corresponden al montaje de escenarios, papelería y gastos de desplazamiento y manutención del equipo organizador y observadores.

### **ESCENARIOS GENERALES DE AFECTACIÓN:**

Municipio de Génova: Colapso de estructuras, deslizamiento de tierra cerca a la bocatoma y sobre la vía de acceso al municipio.

Municipio de Pijao: Colapso de estructuras, deslizamientos en el barrio La Planta. Posible represamiento del Río Lejos.

Municipio de Córdoba: Colapso de estructuras y posible represamiento de la Qda. La Española por deslizamientos en la cabecera.

Municipio de Buenavista: Colapso de estructuras y deslizamientos.

Municipio de Calarcá: Colapso de estructuras, incendio estructural y deslizamientos.

Municipio de Salento: Colapso de estructuras e incendios.

### **EVALUACIÓN**

Cada Municipio contará con dos evaluadores, quienes harán seguimiento a la secuencia de actuación del CLOPAD.

Elaboró  
**MARCO ANTONIO GIRALDO RINCON**  
DIPECHO - CISP



# COLOMBIA

El Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del III plan de Acción del Programa de Preparativos ante Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DIPECHO), ha desarrollado el Proyecto Regional "Sistematización y Diseminación de Buenas Prácticas en Preparativos de Desastres y Gestión Local del Riesgo en la Región Andina"

Este libro trata de problemas y de maneras de resolverlos y parte de la firme creencia en que nuestra mayor riqueza como especie humana es la diversidad cultural y nuestra mayor capacidad la del aprendizaje. Por ello, se muestran en estas páginas algunos caminos recorridos por comunidades y por municipios de los países andinos, en el marco de la gestión local del riesgo. Caminos que no pretenden ser asfaltados y constituirse en obligatorios, sino orientar a quienes atraviesan circunstancias similares para que puedan trazar su propia senda a la luz de otras experiencias. Porque para avanzar en la construcción de un futuro sostenible, nada mejor que aprender del pasado y de la diversidad de soluciones que se han proporcionado a los mismo problemas recurrentes vinculados con los desastres que las comunidades de los países andinos enfrentan.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), promueve el Desarrollo Humano Sostenible, generando oportunidades para reducir la pobreza y la inequidad, consolidar la democracia, impulsar el respeto al Medio Ambiente y manejar el patrimonio cultural, así como vela por la protección de los Derechos Humanos y la Igualdad de la Mujer.

La Unidad de Reducción de Desastres del Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) trabaja para lograr una reducción sostenible del riesgo de desastres y la recuperación de desastres en los países donde actúa, fortaleciendo las capacidades nacionales y regionales en alianza con otros actores y facilitando que las experiencias del pasado se incorporen en las propuestas presentes y futuras. BCPR promueve que las consideraciones del riesgo de desastre sean incluidas en las nuevas actividades de desarrollo, que el impacto de los desastres sea mitigado y que los logros del desarrollo sean protegidos.

Durante los últimos años La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) ha venido escudriñando, Des-Enredando e interviniendo de múltiples formas en el campo de la gestión del riesgo y la prevención de desastres. A través de seminarios, talleres, reuniones, publicaciones e instrumentos de análisis y de intervención, así como de la cotidiana participación de sus miembros en sus respectivos países o a nivel internacional en el campo de la gestión de riesgos han incidido, de manera importante, en los nuevos enfoques que se presentan en la gestión del riesgo y constituyen, por decirlo así, una buena parte de los activos de LA RED.

ECHO es el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea. El III Plan de Acción para la región andina del Programa de Preparación ante Desastres (DIPECHO) se planteó como objetivo principal la reducción del riesgo en la Comunidad Andina, siendo uno de sus objetivos específicos la compilación y diseminación de buenas prácticas en preparativos ante desastres y el intercambio de experiencias en los niveles nacionales y regionales de la comunidad andina.



BURÓ DE PREVENCIÓN DE CRISIS Y RECUPERACIÓN (BCPR)

Casa de las Naciones Unidas / Ciudad del Saber - Edificio 155 / Clayton, ciudad de Panamá  
Apartado 6314, Zona 5, Panamá / Teléfono: (507) 302-4555/557 / Fax: (507) 302-4551  
Email [angeles.arenas@undp.org](mailto:angeles.arenas@undp.org)

Esta publicación puede consultarse en: <http://www.undp.org/bcpr> <http://intra.undp.org/bcpr>