

Análisis del desarrollo de la Gestión del riesgo de desastres en Colombia

Paula Andrea Giraldo Vallejo¹
paulagiraldovalle@gmail.com

Julio Cesar Rodríguez Isaza¹
Juliocesar8808@hotmail.com

Universidad Santiago de Cali, Facultad de Ingeniería, Programa de [nombre del programa] (1)
Universidad Santiago de Cali, Facultad de Ingeniería, Programa de [nombre del programa] (2)

Resumen

El crecimiento y desarrollo de una comunidad no puede ser concebido sin contemplar los riesgos que sus modos traigan a la misma y a las futuras generaciones, es necesario ligarlo a una planificación que contemple los riesgos de su ejecución para garantizar los modos seguros; así mismo debe considerar los riesgos que podrían intervenir dramáticamente en su curso natural. Colombia como país en vía de desarrollo se encuentra en proceso de aprendizaje, forzado por los múltiples y costosos estragos económicos y sociales que han traído sucesos, tanto de gran magnitud que han impactado varias comunidades, como aquellos cuyas repercusiones son más puntuales, pero también más frecuentes. La Gestión del Riesgo de Desastres aparece entonces en este escenario como una herramienta obligada para asegurar el desarrollo sostenible, herramienta con un marco normativo sobresaliente que fue tomando forma a manera de respuesta normativa con cada suceso que impactaba a la comunidad, deviniendo en la Política Pública de Gestión del Riesgo con la Ley 1523 de 2012, con tres derroteros fundamentales: el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y la preparación de respuesta a la emergencia, como puede verse con un enfoque fuertemente preventivo en contraste con las normas anteriores a ésta. Sin embargo, el proceso de implementación ha contado con obstáculos concernientes a la debilidad institucional, la articulación intersectorial, la deficiente aprehensión de la norma por parte de los actores responsables de su aplicación y la falta de recursos necesarios para su implementación. Lo anterior con un trasfondo esencial como es la elección inadecuada de los funcionarios públicos, que se constituye justamente en el punto de partida para encausar la implementación correcta de la Política Pública de la Gestión del Riesgo, esto aunado a otros componentes como el acompañamiento nacional y departamental, la rendición de cuentas y el empoderamiento de la comunidad a través de programas ambiciosos de educación y capacitación en todos los niveles, tanto académicos, sociales y económicos.

Abstract

The growth and development of a community cannot be conceived without considering the risks that its modes bring to it and to future generations, it is necessary to link it to a planning that contemplates the risks of its execution to guarantee safe modes; It must also consider the risks that could dramatically intervene in its natural course. Colombia as a developing country is in the process of learning, forced by the multiple and costly economic and social havoc that have brought about events, both of great magnitude that have impacted several communities, such as those whose repercussions are more punctual, but also more frequent. Disaster Risk Management appears in this scenario as a obligatory tool to ensure sustainable development, a tool with an outstanding regulatory framework that was taking shape as a normative response with each event that impacted the community, becoming Public Policy of Risk Management with Law 1523 of 2012, with three fundamental paths: knowledge of risk, risk reduction and emergency response preparation, as can be seen with a strongly preventive approach in contrast to the norms prior to it. However, the implementation process has had obstacles concerning institutional weakness, intersectoral articulation, poor apprehension of the norm by the actors responsible for this application and the lack of resources necessary for this implementation. The aforementioned with an essential background such as the inadequate election of public officials, which is precisely the starting point to prosecute the correct implementation of the Public Policy of Risk Management, together with other components such as national accompaniment and Departmental, accountability and community empowerment through ambitious education and training programs at all levels, both academic, social and economic.

1. INTRODUCCIÓN

Para entender la importancia de la gestión del riesgo de desastres es necesario definir cuál es su competencia y alcance en la supervivencia del hombre moderno y en la de las futuras generaciones. Para lo anterior es imprescindible puntualizar los conceptos que la fundamentan. Al menos de manera intuitiva se entiende por riesgo una situación que tiene la probabilidad de ocurrir y que al hacerlo puede generar otra situación u otras situaciones necesariamente adversas para aquellos que están expuestos, o en otras palabras para quienes estén vulnerables: “Y así, cuando un evento es potencialmente destructivo, se denomina riesgo” (Baena, 2011, p.92). La condición para que exista el riesgo (en el significado que expone Baena) se llama vulnerabilidad, que es la capacidad para afrontar una situación adversa y para reponerse de la misma, por lo cual el riesgo es proporcional a la vulnerabilidad de una sociedad o de una comunidad, Cardona, (2008) afirma: “El nivel de riesgo de una sociedad está relacionado con sus niveles de desarrollo y su capacidad de modificar los factores de riesgo que potencialmente lo afectan” (p.4). Por otro lado, desastre es la amenaza materializada y su significado se basa completamente en el impacto causado en los aspectos físico, familiar, social y económico de una comunidad, a corto, mediano y aún en el largo plazo. Es común relacionar la causa del desastre con eventos naturales, evidentemente porque estos constituyen amenazas, sin embargo, juegan un papel fundamental las dinámicas de desarrollo de una sociedad, el desastre se construye a partir de estas dinámicas, las cuales van incidiendo en el valor del riesgo. Dado esto, puede decirse entonces que el desastre se va gestando desde lo político, lo social y lo económico repercutiendo directamente en la relación del hombre con la naturaleza, sus interacciones y el uso de los recursos (Marengo- Escuderos, 2018). Un ejemplo de lo anterior son las formas improvisadas de urbanización especialmente de los países en desarrollo en donde, por ejemplo, por temas de violencia como en Colombia entre otras causas, se han dado masivas migraciones desde el campo hacia las capitales, generando asentamientos en áreas, que no suelen ser aptas para urbanizaciones pero que se eligen por la disponibilidad del recurso fundamental del agua, con alta probabilidad de inundaciones o de movimientos de masa. Otro ejemplo son los modelos de desarrollo económico que propenden cada vez más a la explotación de los recursos y cada vez menos racional: la agricultura intensiva, el aumento de la tala de árboles, la explotación minera, principalmente la ilegal pero también la legal, las hidroeléctricas y las empresas generadoras de emisiones, vertimientos y desechos sobre las que no se ejerce mayor control por parte de las autoridades ambientales, van transformando la dinámica de la naturaleza: el cambio climático, el deterioro de los recursos como agua, suelo y aire, la contaminación ambiental, etc. “Entonces, la sociedad puede convertirse en la generadora de una nueva gama de amenazas, por lo que se torna un tanto difícil concebirlos o llamarlos “naturales” y se les asigna la definición de riesgos “socio naturales” (Campos-Vargas, Toscana-Aparicio y Campos, 2014, p.58).

La Gestión del riesgo de desastres consistiría entonces en el manejo adecuado de las situaciones “socio naturales” potenciales de desastre, (amenaza y vulnerabilidad), no solo desde la corrección, sino también y fundamentalmente desde la prevención, que involucre además de herramientas para la detección del riesgo y la respuesta, herramientas de enfoque de planificación de crecimiento. Si es cierto que las formas de desarrollo se relacionan directamente con la construcción de riesgos y que el desarrollo social y económico de un país puede estancarse por la ocurrencia de desastres, tanto de los de gran magnitud que impactan comunidades de varias zonas geográficas, como de aquellos cuyas repercusiones son más puntuales; porque ambos demandan de los gobiernos la consecución y movilización de grandes cantidades de recursos para atender la contingencia, además de que se han vuelto más frecuentes, entonces el desarrollo debe incluir como elemento clave para su concreción, la gestión del riesgo de desastres. El “manejo adecuado” debe ser integral y se debe articular a partir de políticas enfocadas a buscar siempre las mejores formas del desarrollo económico, social y sostenible con el medio ambiente.

1.1 Gestión del riesgo de desastres en Colombia

El abordaje de la gestión del riesgo de desastres naturales como una de las dimensiones que desencadena procesos de reasentamiento poblacional en Colombia, parte de condiciones fácticas que contextualizan las complejas circunstancias de grupos poblacionales propensos a reubicación territorial. (Santamaria et al 2018)

De acuerdo con los hechos que se han presentado en Colombia, documentados en diferentes medios, es evidente que hay varias falencias en cuanto a la cultura de prevención de riesgos, tan necesaria para poder mitigar o prevenir los posibles eventos adversos que se puedan presentar (Puerto 2019). Teniendo en cuenta las afirmaciones de los anteriores autores, es de vital importancia entender que la óptima gestión del riesgo de desastres en Colombia pasa por muchos procesos antes de su correcta ejecución y resultados favorables, se debe tener un proceso de educación y aprendizaje de la importancia de implementar planes adecuados que ofrezcan

resultados que beneficien a la población y al país, este proceso debe ir acompañado de políticas que hagan valer las buenas prácticas de las personas o entes responsables de la formulación y ejecución de la gestión del riesgo.

Hay varios puntos claves para entender la gestión del riesgo de desastres en Colombia, sobre todo la interrelación que debe haber con otros factores básicos para el desarrollo del país, estos puntos que describen algunos autores no están siendo adecuadamente aplicados por parte del gobierno, quien en su afán de organizar otros puntos del panorama nacional, olvida la necesidad imperiosa que tienen los colombianos de poder solucionar emergencias ambientales que se puedan presentar o que en este momento estén afectando diferentes zonas del país, de este modo encontramos que según (Santamaria 2018): primero se hace posible asegurar que la gestión del riesgo de desastres, el ordenamiento territorial, y el reasentamiento poblacional, han sido materias que dentro de la evolución jurídico institucional colombiana no surgieron articuladas, por el contrario, ha sido su progresiva evolución, nacional e internacional, la que ha impulsado la correlación entre las mismas. Segundo, si bien esa correlación hoy cuenta con un respaldo normativo e institucional, la misma no es equilibrada y armónica, lo que devela una mayor y progresiva articulación nominal entre el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo de desastres, y no con el reasentamiento poblacional, lo que se evidencia en el caso colombiano con la necesidad de regular esta última materia ante la ausencia de una normativa integral. Tercero, la desarticulación normativa e institucional en el surgimiento de las tres figuras y su correspondiente correlación desequilibrada, encuentra en la visión paradigmática que pregona el goce a un ambiente sano, la razón a partir de la cual la gestión del riesgo tuviera aparición y desarrollo, la misma que luego impactó e incidió en el ordenamiento territorial pero que no ha hecho lo propio con el reasentamiento y la reubicación poblacional. (Santamaria 2018)

En Colombia la recurrencia, afectación y pérdidas de personas, bienes, servicios ecosistémicos, entre otros, originadas por la materialización de fenómenos de origen natural y socio natural son cada vez más fuertes y costosas, no solo para los afectados sino para el país en general (Mundial, Banco, et al. 2012). Es una afirmación que demuestra claramente la importancia de la prevención, pues si se realizan planes de gestión del riesgo de desastres adecuados, el país se estaría ahorrando una suma de dinero muy importante para invertir en otro tipo de sectores y de ayuda a la comunidad. No hay que esperar que los eventos catastróficos sucedan para tomar medidas, se debe entender que hay actividades que se pueden realizar antes que se materialicen estos eventos, y que pueden ser mucho más eficaces y eficientes. Su geografía, morfología y variabilidad de climas, hacen que Colombia sea un país que está en constante riesgo de sufrir desastres naturales, hay regiones cuya probabilidad de sufrir algún tipo de fenómeno natural es mucho mayor, sobre todo las zonas donde hay presencia de actividad volcánica, zonas con grandes afluentes de ríos y zonas como la costa pacífica colombiana que se ve afectada según fenómenos como “el niño” o “la niña”, que hacen que los cambios de temperatura, así como las precipitaciones sean un peligro para la población que componen estas regiones. Colombia ha sido pionera en América Latina en el desarrollo de una visión más integral frente al tratamiento de los riesgos y desastres, permitiendo una disminución de las pérdidas de vidas; sin embargo, los daños en la propiedad, la infraestructura y los medios de subsistencia siguen en aumento y evidencian que los desastres no son eventos de la naturaleza per se, sino el resultado de la aplicación de modelos inapropiados de desarrollo que no consideran la relación sociedad-naturaleza (Mundial, Banco, et al. 2012).

En Colombia la inclusión de la gestión del riesgo como una política de desarrollo en la que se asume desde una mirada prospectiva el manejo de las amenazas, constituye una reconfiguración del problema público, de manera que la cuestión central ya no son los desastres sino la armonización de las formas de apropiación y uso del territorio con las posibilidades de un desarrollo sustentable (Hernando Ávila-Toscano et al, 2016). Esto marca la importancia y magnitud que debe tener el gobierno nacional para gestionar de manera correcta no solo la fase de prevención o manejo de desastres en el momento que suceden o se materializan, sino también ser capaces de generar políticas y procesos que ayuden a la población a tener un desarrollo seguro y participativo en todas las zonas del territorio nacional.

En forma acumulativa, durante los últimos 40 años los desastres han ocasionado pérdidas que alcanzan los US\$ 7.100 millones, es decir, un promedio de pérdidas anuales de US\$ 177 millones (Mundial, Banco, et al. 2012). Estas pérdidas económicas repercuten directamente sobre la población. Los efectos que genera invertir dinero sobre estos desastres naturales estarán ligados con la ausencia de capital para afrontar otros temas sociales que se puedan estar presentando en el país. Los desastres naturales influyen en todos los sectores de la sociedad, se ve afectada la educación, la salud, la vivienda, la economía que trae como consecuencia un “desequilibrio” en el desarrollo normal del país.

1.2 ¿Que ha pasado en los últimos años?

Cronológicamente y teniendo en cuenta los periodos de 2006 hasta 2014 encontramos la cifra de 21.594 eventos que generaron emergencias, el promedio de reportes anuales fue de 2.399 eventos. De ellos, 14.641, que corresponden al 67,8% se concentraron en el período 2011-2014. Además, los departamentos que reportaron mayor número de personas afectadas han sido Bolívar (1.509.730), Chocó (1.305.965) y Magdalena (1.026.579). (Departamento Nacional de Planeación, 2015). En la tabla 1 encontramos las diferentes afectaciones ocurridas en el país durante este periodo de tiempo, evidenciando un gran número de personas afectadas, quedando demostrado la importancia que deben tener los planes de gestión de riesgo de desastres en Colombia, para el desarrollo y bienestar de la población y el territorio nacional.

Tabla 1. Afectaciones en el país 2006 - 2014

	Departamento	Población proyectada 2015	Eventos	Muertos	Afectados
1	Antioquia	6.456.299	1.384	586	490.459
2	Cundinamarca	2.680.041	2.206	243	264.539
3	Caldas	987.991	507	223	130.914
4	Tolima	1.408.272	1.576	215	269.395
5	Cauca	1.379.169	1.105	198	784.384
6	Santander	2.061.079	1.581	195	420.405
7	Norte de S.	1.355.787	669	167	176.992
8	Valle	4.613.684	1.262	151	461.840
9	Boyacá	1.276.407	1.252	150	414.286
10	Nariño	1.744.228	1.110	141	586.152
11	Chocó	500.093	666	137	1.305.965
12	Huila	1.154.777	1.164	105	113.873
13	Risaralda	951.953	907	101	219.712
14	Magdalena	1.259.822	493	91	1.026.579
15	Bogotá D.C.	7.878.783	367	68	89.087
16	Meta	961.334	367	57	108.834
17	Atlántico	2.460.863	561	50	457.887
18	Bolívar	2.097.161	604	45	1.509.730
19	La Guajira	957.797	267	44	552.451
20	Cesar	1.028.890	579	35	564.632
21	Caquetá	477.642	298	35	123.430
22	Quindío	565.310	657	33	45.071
23	Córdoba	1.709.644	465	24	848.346
24	Putumayo	345.204	274	22	317.974
25	Casanare	356.479	563	20	116.787
26	Sucre	851.515	358	17	709.138
27	Arauca	262.315	176	11	67.778
28	Guainía	41.482	31	7	29.576
29	San Andrés y Providencia	76.442	32	4	2.641
30	Vichada	71.974	37	2	23.239
31	Amazonas	76.243	21	2	32.482
32	Guaviare	111.060	40	1	33.424
33	Vaupés	43.665	15	1	848
TOTAL		48.203.405	21.594	3.181	12.298.849

Fuente: Reporte de Emergencias municipales consolidado por la UNGRD. Depurada por SDAS – DNP

Según cifras oficiales de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), en 2017 603,302 personas resultaron afectadas por desastres de origen natural. Las inundaciones representan el mayor impacto (79%) en la población afectada. Persisten necesidades humanitarias por la recurrencia de eventos con carácter cíclico asociado a temporadas de lluvias y sequía en diferentes regiones del país. (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 2018). Estas cifras las cuales son alarmantes, nos indican que las lluvias torrenciales en algunos sectores del país son un evento al cual se le debe dar la importancia necesaria, pues es algo que sucede año tras año y que sigue ocasionando pérdidas humanas, además pérdidas a nivel económico

tanto para la población afectada, como para el gobierno, que debe hacer esfuerzos económicos grandes para mitigar los daños ocasionados por estos fenómenos.

Los consolidados nacionales dan cuenta que los eventos con mayor frecuencia en el territorio son los hidrometeorológicos (como avalancha, deslizamiento e inundación) que al tiempo se constituyen como los que más afectan el territorio nacional, son los más desastrosos en cuanto a la afectación a población en condiciones de vulnerabilidad en contravía con otros eventos atendidos por la institucionalidad y la sociedad como el sismo y la erupción (Santamaria 2018).

Eduardo José González, director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, explica que entre enero y octubre de 2018 se han presentado 1.215 eventos de inundaciones o incendios en 581 municipios. (Noticias Caracol 2018). Se observa que en el año 2018 sigue siendo muy alta la aparición de algún evento catastrófico, lo cual debe poner en alerta al gobierno nacional de la necesidad de adoptar las medidas necesarias para hacer frente a este tipo de situaciones que golpean generalmente a la población mucho más vulnerable. Estos fenómenos dejaron un saldo de 112 muertos, 179 heridos y 9 personas que continúan desaparecidas (Noticias Caracol). La tabla 2 indica el número de eventos ocurridos en 2018, categorizado por tipo de desastre, siendo las inundaciones los eventos que más se presentaron.

Tabla 2. Desastres más relevantes en 2018 (enero – octubre)

Inundaciones	392
Deslizamientos	306
Vendavales	293
Movimientos en masa	94
Crecientes Súbitas	78
Avalanchas	22
Granizadas	17
Tormentas eléctricas	13

Fuente: Noticias caracol 2018 (portal web)

Los desastres naturales causaron en Colombia el desplazamiento de 67.000 personas, principalmente en Nariño, donde al menos 22.000 de ellas resultaron afectadas por inundaciones. (El nuevo siglo, 2019).

1.3 Una mirada al futuro de la gestión de riesgos de desastres en Colombia.

El riesgo de desastres se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres. (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019). Deber ser indispensable para la prevención de desastres naturales en Colombia tomar conciencia de la importancia de cuidar nuestro entorno, un trabajo que debe estar articulado desde cada hogar hasta los colegios y universidades, donde se aprenda que hacer buen uso de los recursos naturales que utilizamos y disminuir la contaminación, son los pilares básicos para que se reduzcan los eventos de orden catastrófico que se puedan presentar. De otro lado, la vulnerabilidad, la susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos. (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019).

La gestión de riesgo de desastres maneja tres momentos o etapas íntimamente ligados entre sí: conocimiento, reducción y manejo del desastre (Barrios 2018), teniendo como premisa lo que dice el autor, la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD), no puede estar separada de la educación que en este momento recibe la población y las generaciones futuras, lo cual se debe reflejar en unas políticas educativas donde el medio ambiente y el cuidado de nuestro entorno natural, sean pilares en el desarrollo de las estructuras de educación en Colombia, de esta forma estaríamos desarrollando de forma correcta esa primera etapa fundamental a la hora de la GRD. Es importante entender las otras 2 etapas de las que habla el autor. La reducción de actividades que pueden provocar a futuro diversos eventos adversos o desastres naturales, aquí entra en juego el realizar buenas prácticas o manejo de recursos naturales, que como se ha demostrado en muchas zonas de Colombia se hace

indiscriminadamente. El gobierno debe ser claro en que prácticas o actividades se estarían violando las leyes para la protección del medio ambiente, además de ejercer un control estricto que favorezca al desarrollo sostenible del país, lo que a largo plazo va a generar una disminución de los desastres que se puedan presentar. Y como último punto, teniendo en cuenta que hay eventos naturales los cuales no se pueden prever, el país debe estar preparado para poder afrontarlos de forma correcta y con todas las garantías para de esta forma tratar de disminuir los impactos negativos que puedan traer. El gobierno está en la obligación de destinar los recursos necesarios para efectuar de forma adecuada los planes de GRD de cada zona de la geografía nacional, y así dar tranquilidad a la población del territorio colombiano.

La prevención del riesgo en Colombia viene siendo impuesta como materia en el sistema de planeación regional, departamental y municipal desde la década de los años ochenta, lo que acredita la experticia administrativa que deben haber adquirido las entidades territoriales sobre este componente (Santamaria, 2018).

1.4 Desarrollo normativo de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia

El desarrollo del marco normativo en materia de gestión del riesgo puede plantearse en tres momentos (Vásquez, Gómez y Martínez. 2017). El primero caracterizado por un enfoque reactivo hacia la atención de la emergencia y que empieza en los años setenta con el Decreto 1355 de 1970 por el cual se dictan normas sobre policía, en éste se establecen acciones reactivas enfocadas en la atención del personal afectado por el desastre y preventivas enfocadas a minimizar las pérdidas humanas y materiales a las que hubiera lugar como consecuencia del primer evento. Tales acciones estarían a cargo de funcionarios públicos. A finales de los años setenta se reglamenta todo el tema de Desastres con la Ley 9 de 1979, mediante la cual también se crea el Comité Nacional de Emergencia, aunque introduce cierto enfoque preventivo, este aún es incipiente: “Tomar las medidas necesarias para prevenir, si fuere posible, los desastres o para atenuar sus efectos” (Ley 9, 1979, Art 491, literal a) y descansa en el análisis de vulnerabilidad; en el fortalecimiento de la respuesta a la emergencia y en la definición de las responsabilidades. Desde el punto de vista de la prevención del riesgo, la norma introduce elementos importantes a través de sus demás disposiciones, orientadas a prevenir situaciones de emergencia, claro está, aún de manera poco sistemática, más bien general. En los años ochenta, a través del Decreto 1547 de 1984 se crea el Fondo Nacional de calamidades que tiene por objeto “la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar” (Decreto 1547, 1984, Art 1); este componente financiero constituye una evolución en un sentido preventivo, puesto que se destinan recursos que permitan atender la emergencia sin que se afecten los recursos de la nación poniendo en peligros el desarrollo social y económico que redundaría en la generación de nuevos riesgos, sin embargo está más orientado a solventar los recursos necesarios después del desastre que a solventar los requeridos para prevenirlos. Cerrando el primer momento está la Ley 46 de 1988 (Vásquez, Gómez y Martínez. 2017). mediante la que se crea el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), además, los Comités Nacional, Regional para la Prevención y Atención de Desastres y la Oficina Nacional para la Atención de Desastres; fija además el compromiso de crear el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (PNPAD) (Ley 46, 1988). El segundo momento del desarrollo normativo es un estado de transición de lo reactivo a lo preventivo, que se da con la ley 919 de 1989 (Vásquez, Gómez y Martínez. 2017), la cual reglamenta el SNPAD, sus facultades, quienes lo integran y las responsabilidades de cada uno. Un tercer momento con un enfoque fuertemente preventivo inicia con el Decreto 93 de 1998, el cual adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD) reglamentado con los aspectos establecidos en la Ley 46 de 1988 y en la Ley 919 de 1989 como, La educación, capacitación y participación de la comunidad, los sistemas integrados de información y comunicación en todos los niveles y la investigación científica y estudios técnicos entre otros (Decreto 93. 1988). La adopción de la política pública de gestión del riesgo de desastres se da con la Ley 1523 de 2012, con esta ley se migra de la prevención y atención del desastre hacia la gestión del riesgo a través de la reglamentación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, compuesto por, la estructura organizacional en la que se definen los integrantes del sistema y las funciones y responsabilidades de cada uno en todos los niveles, incluyendo por su puesto a la comunidad; un segundo componente, los instrumentos de planificación como los Planes de gestión del riesgo en todos los niveles, la Estrategia de gestión del riesgo, la articulación de los instrumentos de planificación como el Plan de ordenamiento territorial y el de manejo de cuencas, a la gestión del riesgo y la Cooperación internacional; como tercer componente los sistemas de información en todos los niveles y por último la financiación por la que se crea y reglamenta el Fondo Nacional de la Gestión del Riesgo.

1.5 Desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres en la práctica: elementos que se deben fortalecer

Un análisis del desarrollo de la gestión del riesgo de desastres en Colombia no estaría completo sin la observación y análisis en la práctica, necesarios para entender el grado de apropiación de la norma y los obstáculos en el proceso de implementación de la misma. A través de tres casos se pretende entender el proceso de apropiación de la política pública y analizar los obstáculos que han dificultado tal proceso.

La gestión de riesgo es un proceso social, (Ley 1523, 2012) lo que implica que es responsabilidad de todos los actores con funciones asignadas según la norma y dentro de los cuales está claramente la comunidad, lo cual se reitera en el artículo 2 de la misma: “La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano”. Pese a esto, en casos como el de los Municipios de la zona sur del Atlántico (Repelón, Manatí, Candelaria, Campo de la Cruz, Suan y Santa Lucía), en los que se realizó un estudio (Ávila, Jiménez, Rapallino, Herrera y Marengo 2014) para evaluar el cumplimiento de la política pública de gestión del riesgo, y se escogió dicha zona debido a su afectación a causa de la ola invernal de los años 2010-2011, se observó el poco fortalecimiento, en este caso, del consejo municipal de gestión del riesgo de desastres (CMGRD) en dos situaciones, la primera, en la poca gestión de la implementación de la norma y la segunda en la ausencia de funcionalidad como instancia orientadora y rectora de la ejecución de los procesos de conocimiento y mitigación del riesgo, y preparación para el manejo de desastres (Ávila et al. 2014). El desconocimiento de la política pública de gestión del riesgo por parte de la comunidad y por consiguiente el poco o nulo empoderamiento de la misma para exigir el cumplimiento de la norma e involucrarse como actor activo se vuelve causa y consecuencia de dicha debilidad institucional y traen otras dificultades que a su vez retroalimentan las primeras como la poca gestión de los recursos para adelantar las gestiones pertinentes para la implementación de la norma y la desarticulación con los demás actores. Lo que irremediablemente conlleva a que las acciones sigan siendo de tipo reactivo cada vez que el desastre se materializa, contradiciendo por completo el espíritu de la norma.

Otro de los casos infortunados fue el desenlace de la avenida torrencial de Mocoa el 1 de abril de 2017, cinco años después de decretada la norma, : “..... un saldo de 333 muertos, 398 heridos y 71 personas desaparecidas,” (Revista Semana, 2018) , pese a que se tenía información acerca de la probabilidad de ocurrencia del evento: “Corpoamazonía y la gobernación del Putumayo ya habían hecho unos estudios de modelamiento que señalaban, con anticipación, que este tipo de eventos podían suceder con la magnitud en la que se dieron” (Revista Semana Sostenible, 2017), el desastre materializado pudo evidenciar la desarticulación de los sectores para convenir las medidas pertinentes frente a la amenaza conocida; nuevamente se lee la debilidad de las instituciones municipal y departamental en la poca gestión de los recursos, pero también la falta de articulación de los elementos de planificación, como el POT y el manejo de las cuencas . Por otro lado, deja claro la falta de conocimiento por parte de la comunidad de la norma como herramienta para exigir el derecho a la gestión del riesgo.

Un estudio realizado en el oriente de Caldas (Manzanares, Marquetalia, Pensilvania y Samaná) , (Toro y Giraldo, 2018) cuyo objetivo fue evaluar el cumplimiento de la ley 1523 de 2019 a través de la creación y funcionamiento de los instrumentos de planificación, mostró que aunque todos los municipios cuentan con el CMGRD, existe cierta debilidad institucional evidenciada en el desconocimiento del funcionamiento del consejo y de los roles de los actores del mismo, con lo cual se pone de manifiesto nuevamente el desconocimiento a medias de la norma. Por otro lado no todos cuentan con los Planes de Manejo del Gestión del Riesgo (PMGRD) y los que están se encuentran desactualizados, la misma suerte corre para la Estrategia Municipal de Respuesta a la Emergencia (EMRE). En lo que respecta al Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre (FMGRD) aunque en la mayoría de los casos existe, solo el de Samaná cuenta con recursos. Otro aspecto importante que develó la investigación es que los cuatro municipios no contaban con sus planes básicos de ordenamiento territorial actualizado, el cual es instrumento de planificación de uso del suelo y de crecimiento poblacional enfatizados ambos en el análisis del riesgo.

Aun cuando en Colombia se cuentan con fuertes herramientas normativas en materia de Gestión el riesgo, la implementación de las mismas todavía sigue proceso, en algunos casos lento aunque evolutivo como el caso de la región oriente de Caldas y en otros, como el de la región sur del Atlántico y el de Mocoa el proceso se ha estancado y como si fuera poco, se sigue repitiendo la historia:

“Diecisiete meses después, cuando la capital de Putumayo comenzaba a recuperarse, una avenida torrencial, del 80 % de intensidad respecto al fenómeno natural registrado el año anterior.....La gran diferencia es que en la madrugada de ese 12 de agosto de 2018 no se registraron muertos ni heridos. Solo daños materiales. Hubo más

500 personas afectadas por los daños en sus viviendas y la pérdida de sus enseres” (Revista Semana Sostenible, 2019)

El informe de Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (IGGOP) realizado en el 2013 señala que la fase de implementación fue el factor con menor puntuación de todos los factores evaluados (BID, 2015). El poco fortalecimiento de las instituciones, la desarticulación intersectorial, la deficiente aprehensión de la norma por parte de los actores responsables de su aplicación y la falta de recursos necesarios para su implementación, se convierten en los obstáculos para el avance en la ejecución correcta de la gestión del riesgo y crean entre si un círculo vicioso en el que uno se vuelve la condición del otro y viceversa. Un trasfondo esencial en el cumplimiento de la presente política pública y de cualquier otra, lo constituye la idoneidad de los funcionarios públicos, obstáculo quizá con mayor dificultad de allanar debido a nuestra poca cultura política, en la que el interés particular prevalece sobre el general.

Se requiere, primeramente fortalecer las instituciones lo cual empieza por elegir a los gobernantes correctos, brindar acompañamiento nacional a los entes territoriales en la fase de aprehensión de la norma, y en las formas de cohesión intersectorial; seguido de supervisión permanente y rendición de cuentas en la correcta y adecuada implementación de la política pública y de los instrumentos de planificación, teniendo en cuenta no solo lo documental sino y principalmente las actuaciones frente a las condiciones que generan amenazas y a los eventos materializados. Por otro lado, la comunidad debe empoderarse, para lo cual es imperativa la apropiación de la norma de la manera correcta, conociendo el alcance, las herramientas que brinda y los responsables y sus funciones en materia de gestión del riesgo. Esto último requiere de todo un programa educativo en todos los niveles tanto académicos, sociales y económicos, lo cual puede parecer ambicioso y costoso, así como otras inversiones en pro del conocimiento y en pro de la reducción del riesgo, sin embargo, en términos económicos y sociales es más alto el costo de revertir los daños a causa de eventos materializados que reducir el riesgo existente (Lavell, 2001).

2. CONCLUSIONES

La Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia ha dado pasos importantes desde el punto de vista normativo con la ley 1523 de 2012, “pues dota a las entidades territoriales y a la sociedad civil organizada de las instancias y herramientas necesarias para actuar desde el ámbito de sus competencias” (Rapallino y Jimenez, 2014). Este marco normativo es la condición necesaria pero no suficiente para garantizar la implementación de la política pública de gestión del riesgo en toda su extensión y con el alcance establecido en la misma. Para que dicha empresa se pueda llevar a cabo, es necesario revisar mecanismos que, en primer lugar y de manera imperativa, garanticen la difusión de la norma entre todos los actores involucrados, especialmente entre la comunidad quien es la afectada número uno de manera directa y también indirecta cuando se materializa el desastre. Esta labor podría hacer la diferencia por dos razones, por un lado al hacerse consiente la comunidad de las amenazas a las que está expuesta y del derecho a que se gestionen dichas amenazas, es más probable que exija a sus gobernantes que se pongan en juego las herramientas de la norma y de la manera apropiada por los responsables directos y por otro lado también es más factible que cambiara su cultura electoral eligiendo con criterio; esto podría en el tiempo también ayudar a fortalecer las instituciones. No obstante, lo anterior supone implementar un programa educativo ambicioso que abarque el conocimiento de la norma y los temas necesarios que mejoren sus actuaciones frente a los recursos naturales; lo cual requeriría de muy buena voluntad de los gobernantes, no solo por los costos, sino también porque supondría el final de la carrera política de muchos. Como segunda medida es necesario que las rendiciones de cuenta estén enfocadas sobre todo en las actuaciones de los funcionarios, llevadas a cabo frente a las condiciones de riesgo y en los sucesos que se materializaron, y no únicamente en lo documental, ya que es lo más fácil de sustentar. Una característica de la norma es la descentralización de las acciones, con el objetivo de que los territorios sean autónomos e independientes en su gestión, cabe sin embargo preguntarse si tal descentralización es el camino correcto para la aprehensión de la norma y el fortalecimiento de las instituciones, en un país como el nuestro con características tan desfavorables como la poca vocación política reflejada en la alta corrupción de los gobernantes y en el poco o nulo criterio para elegirlos, los eventos de desastre cada año con la intensificación de las lluvias que confirman el cero apego a la norma, los instrumentos de planificación desfasados y desactualizados, generando así un círculo vicioso que reduce cada vez más la posibilidad del Desarrollo sostenible y que por el contrario condena al país a la sola, obligada y costosa respuesta cuando se da la emergencia. Este punto también merece revisión, qué acciones se deben descentralizar y qué

acciones requieren de acompañamiento y supervisión y en qué grado. El gobierno nacional está en la obligación de revisar y hacer los ajustes necesarios en pro del cumplimiento de la política pública de gestión del riesgo, tal como se hace con políticas estratégicas que generan ingresos a la nación, pues si bien esta no es estratégica en ese sentido si lo es desde el punto de vista de la fuga de recursos.

3. REFERENCIAS

- Ávila-Toscano, J. H., Jiménez Díaz, M., Rapallino Carrol, O., Herrera Florez, A., Marengo Escuderos, A.. 2014. Política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia: Capítulo 7 Análisis desde la aplicación contextualizada de la Ley 1523 por las administraciones locales: el criterio de correcta aplicación. (p:215-250). Barranquilla, Ediciones Corporación Universitaria. Recuperado de [file:///C:/Users/royal/Downloads/Dialnet-PoliticaPublicaDeGestionDeRiesgoDeDesastresEnColom-724286%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/royal/Downloads/Dialnet-PoliticaPublicaDeGestionDeRiesgoDeDesastresEnColom-724286%20(2).pdf).
- Ávila-Toscano, J. H., Solano Oliveros, V., Jiménez Díaz, M., Rapalino Carrol, O., Vivas Cortés, O., Saenz Rengifo, Natalia., Herrera Florez, A. 2014. Política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia: Capítulo 8 La política de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia: Una síntesis de los resultados y su discusión. (p:259). Barranquilla, Ediciones Corporación Universitaria. Recuperado de [file:///C:/Users/royal/Downloads/Dialnet-PoliticaPublicaDeGestionDeRiesgoDeDesastresEnColom-724286%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/royal/Downloads/Dialnet-PoliticaPublicaDeGestionDeRiesgoDeDesastresEnColom-724286%20(2).pdf).
- Baena López, C. A. (2011). Retos de Colombia frente a la gestión del riesgo de desastre natural. Revista del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional, Sede Medellín, 2, 91-108. Recuperado de [file:///C:/Users/royal/Downloads/Dialnet-RetosDeColombiaFrenteALaGestionDelRiesgoDeDesastre-3924392%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/royal/Downloads/Dialnet-RetosDeColombiaFrenteALaGestionDelRiesgoDeDesastre-3924392%20(2).pdf)
- Banco interamericano de Desarrollo. 2015. Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP): Informe. Bogotá: Autor. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15477/indice-de-gobernabilidad-y-politicas-publicas-en-gestion-de-riesgo-de-desastres>
- Barrios, M. M., Arroyave Cabrera, J., & Vega-Estarita, L. (2018). El cambio de paradigma en la cobertura informativa de la gestión de riesgo de desastres.
- Bárcenas, J. (2017). Hay que repensar la gestión de desastres en Colombia. Bogotá, Colombia.: Semana Sostenible. Recuperado de <https://sostenibilidad.semana.com/opinion/articulo/gestion-de-desastres-en-colombia-hay-que-repensarla/37918>
- Campos-Vargas, Milagros, Alejandra Toscana-Aparicio y Juan Campos Alanís. 2015. “Riesgo sacionaturales: vulnerabilidad socioeconómica, justicia ambiental y justicia espacial”. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía 24 (2): 53-69. DOI: 10.15446/rcdg.v24n2.50207. Recuperado de [file:///C:/Users/royal/Downloads/Dialnet-RiesgosSocionaturales-5159338%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/royal/Downloads/Dialnet-RiesgosSocionaturales-5159338%20(1).pdf)
- Cardona Arboleda, O. D. (2008). Medición de la gestión del riesgo en América Latina. Revista de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo. Universidad Politécnica de Cataluña, 01-20. Recuperado de <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/7056/cardona.pdf;jsessionid=4E0FF027F0591E6FF429E0A4F2892500?sequence=1>

- Decreto 1355 de 1970, Por el cual se dictan normas sobre policía. Diario Oficial No 33.139, del 4 de septiembre de 1970, pp. 2. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Convivencia%20y%20seguridad/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/2012/Decreto%201355%20de%201970.pdf>
- Decreto 1547 de 1984, Por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades y se dictan normas para su organización y funcionamiento. Diario Oficial No. 36.681, del de junio de 1984. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9564>
- Decreto 93 de 1998, Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Diario Oficial No 43217, del 19 de enero de 1998. Recuperado de <http://www.ideam.gov.co/documents/24024/36843/decreto+93+de+1998.pdf/0fb4bfff-e1d5-4c23-aba0-243e67014884>
- Departamento nacional de planeación. (2015). 3.181 muertos y 12,3 millones de afectados: las cifras de desastres naturales entre 2006 y 2014. Bogotá, Colombia: Portal Web DNP. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/3-181-muertos,-21-594-emergencias-y-12,3-millones-de-afectados-las-cifras-de-los-desastres-naturales-entre-2006-y-2014-.aspx>
- El nuevo siglo (2019). 67.000 desplazados por desastres naturales. Bogotá, Colombia: Redacción nacional. Recuperado de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2019-67000-desplazados-por-desastres-naturales>
- Hernando Ávila-Toscano, J., Augusto Vivas Cortés, O., Herrera Flórez, A., & Jiménez Díaz, M. (2016). Gestión del riesgo de desastres en el Caribe colombiano desde la óptica de organismos de socorro y administraciones locales: el caso del sur de atlántico. Luna Azul, (42), 68+. Retrieved from <https://usc.elogim.com:3444/apps/doc/A458264850/IFME?u=uscali&sid=IFME&xid=8105097d>
- Lavell, A. 2001. Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/undp/documents/cpr/disred/espanol/_glr_andino/docs/METODOLOGIA%20DE%20SISTEMATIZACION%20PARA%20DIAGRAMAR/apuntes_hacia_una_definicion_de_la_gestion_de_riesgo_Allan_Lavell.pdf
- Ley No. 9 de 1979, Por la cual se dictan Medidas Sanitarias. Diario Oficial No. 35308, del 16 de julio de 1979. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13549>
- Ley 46 de 1988, Por la cual se crea y organiza el sistema nacional para la prevención y atención de desastres, se otorga facultades extraordinarias al presidente de la república y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.ideam.gov.co/documents/24024/26915/C_Users_hbarahona_Desktop_Monica+R_normas+pag+web_ley+46+de+1988.pdf/7990561a-63f5-4927-9c91-fad4e81383a7
- Ley 1523. Diario Oficial No. 48.411 del Congreso de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 24 de abril de 2012.
- Marengo-Escuderos, A. (2018). El ideal de la gestión integral del riesgo de desastres: aspectos políticos, económicos y sociales. En: A. D. Marengo-Escuderos. Estudios del desarrollo humano y socioambiental. (pp. 10-22). Barranquilla, Colombia: Ediciones CUR. Recuperado de [file:///C:/Users/royal/Downloads/Dialnet-ElIdealDeLaGestionIntegralDelRiesgoDeDesastresAspe-6676032%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/royal/Downloads/Dialnet-ElIdealDeLaGestionIntegralDelRiesgoDeDesastresAspe-6676032%20(1).pdf)

- Ministerio de medio ambiente y desarrollo sostenible (2019). Gestión del riesgo de desastres. Bogotá, Colombia: El ambiente es de todos. Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/gestion-del-riesgo-de-desastres>
- Mundial, B. (2012). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas.
- Noticias Caracol (2018). A propósito del Simulacro Nacional, estos son los desastres naturales que más amenazan a Colombia. Bogotá, Colombia: Portal web. Recuperado de <https://noticias.caracoltv.com/colombia/proposito-del-simulacronacional-estos-son-los-desastres-naturales-que-mas-amenazan-colombia>
- Puerto Layton, M., Vargas Puentes, L., Campos Díaz A., Castillo, H., Díaz Vega I., Duquino Giraldo, L., Fajardo Serna, N., Rojas Hoyos, C., Sánchez Grajales Y., & Vargas Ayala, A. (2019). ESTRATEGIA DIDÁCTICA FUNDAMENTADA EN LA SEGURIDAD BASADA EN EL COMPORTAMIENTO PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO. Germina. Revista Anual De Investigación Formativa, 1(1). Recuperado a partir de <http://cipres.sanmateo.edu.co/index.php/germina/article/view/71>
- Rapalino Carrol, O., Jiménez díaz, M. 2014. Política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia: Capítulo 2 Gestión Integral del Riesgo de Desastres Fundamentos y alternativas para su implementación en Colombia (p:259). Barranquilla, Ediciones Corporación Universitaria. Recuperado de [file:///C:/Users/royal/Downloads/Dialnet-PoliticaPublicaDeGestionDeRiesgoDeDesastresEnColom-724286%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/royal/Downloads/Dialnet-PoliticaPublicaDeGestionDeRiesgoDeDesastresEnColom-724286%20(2).pdf).
- Revista Semana. 2018. En Mocoa murieron más personas de las que reporta el Gobierno: sobreviviente. Bogotá, Colombia: Redacción nacional. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/cuantas-personas-murieron-en-la-avalancha-de-mocoa-putumayo/562043>
- Revista Semana Sostenible. 2017. Hace 9 meses estudios advertían la tragedia en Mocoa. Bogotá, Colombia: Redacción nacional. Recuperado de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/mocoa-corpoamazonia-advirtio-de-la-tragedia-por-deforestacion/37471>
- Revista Semana Sostenible. 2019. Monitoreo, la clave para prevenir desastres. Bogotá, Colombia. Redacción Nacional. Recuperado de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/monitoreo-la-clave-para-prevenir-desastres/43938>
- Rivadeneira, A. G. (2014). Marco conceptual y legal sobre la gestión de riesgo en Colombia: Aportes para su implementación. Bogotá, Colombia.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2018). Disaster management Humanitarian Assistance Natural Disasters. Bogotá, Colombia. Humanitarian response. Recuperado de <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/colombia/infographic/colombia-snapshot-desastres-naturales-2017>
- Vásquez Santamaría, J. E., Gomez Velez, M. I., & Martínez Hincapie, H. D. (2018). La avenida torrencial de Mocoa, Putumayo ¿ejemplo de una retrospectiva sin punto final en la gestión del riesgo de desastres detonados por eventos naturales? Revista de Derecho, (50), 145-186.
- Vásquez, J.E., Gómez, M. I., Martínez, H.D. (2017). Aproximación al primer informe de ampliación para la comisión interamericana de derechos humanos - CIDH -: Gestión del riesgo de desastres naturales en Colombia como panorama general para el ejercicio de los derechos humanos en procesos de reasentamiento de población. Revista CES Derecho, (8), 2, julio – diciembre de 2017, 208-230. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v8n2/v8n2a02.pdf>

- Velásquez, S., Giraldo, F, R. 2018. Evaluación de la eficacia de la implementación de la política pública nacional de gestión del riesgo de desastres en cuatro municipios del oriente del departamento de caldas (Trabajo de grado). Manizales. Universidad de Manizales. Recuperado de <http://repositorio.ucm.edu.co:8080/jspui/handle/10839/2216>