

Reflexiones sobre las dificultades institucionales para realizar acciones en la gestión del riesgo

Recibido para evaluación: 07 de Julio de 2007
Aceptación: 20 de Agosto de 2007
Recibido versión final: 29 de Agosto de 2007

Francisco Javier Leoz M.¹

RESUMEN

La gestión del riesgo en Colombia se estructura bajo un conjunto de normas que definen a los actores dentro de un esquema de niveles jerárquicos donde algunas instituciones del Estado adquieren, además de sus funciones misionales, la administración del tema de prevención de desastres. La misma normatividad crea obstáculos entre las instituciones que limitan los esfuerzos en la reducción del riesgo. Entre las barreras identificadas, se plantean los límites jurisdiccionales que imposibilitan acciones de inversión en sectores donde un escenario de riesgo está dividido por una línea imaginaria que separa la actuación entre entes territoriales o entre autoridades ambientales. Otra de las barreras es la estructura del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres que descarga toda la responsabilidad a los municipios; asimismo la normatividad y el manejo de la información técnica se consideran como barreras para la adecuada gestión del riesgo.

PALABRAS CLAVE:
PALABRAS CLAVE:
Prevenición y
Amenaza,

Instituciones, Gestión del Riesgo, Sistema Nacional de
Atención de Desastres, Escenario de Riesgo, Zonas de
Zonas Vulnerables.

ABSTRACT

In Colombia, risk management is organised through a set of norms which define hierarchic levels where some state agencies, amongst other duties, assume the task to administer risk prevention. This set of rules creates difficulties amongst agencies responsible for risk reduction. One of these problems is related to jurisdiction limits, which render impossible investments destined to reduce risk in areas lying outside legally defined territories. Another problem is the structure of the National System for Prevention and Relief of Disasters, which obliges municipalities to assume the whole responsibility. Furthermore, rules and management related to technical data are considered as obstacles for efficient risk management.

KEY WORDS:
and

Institutions, Risk Management, National System for Disaster Prevention
Relief, Risk Scenario, Hazards Zones, Vulnerable Zones, Colombia.

1. *Ingeniero Geólogo,*
CORANTIOQUIA.
fleoz@corantioquia.gov.co

1. INTRODUCCION

La conmemoración de los 20 años del desastre de Villatina llama a la reflexión sobre el papel del Estado y de cada una de sus instituciones en la reducción del riesgo en los centros poblados y especialmente en aquellos que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

En esta perspectiva, el presente artículo identifica algunas de las dificultades que existen en torno al tema de la gestión del riesgo, y pretende formular unos lineamientos que permitan orientar la interlocución entre cada uno de los actores para la reducción de la vulnerabilidad institucional, como primer paso en materia de prevención de desastres.

Se parte de una serie de conversaciones que se realizaron en Medellín, en varios escenarios convocados por la Sociedad Colombiana de Geología, Capítulo Antioquia, después del evento ocurrido el día 25 de junio de 2006 en el Corregimiento de San Antonio de Prado, específicamente en la quebrada Piedra Gorda, donde confluyeron varias instituciones y se pusieron de manifiesto varias contradicciones al interior del Estado.

Además los aspectos aquí tratados se apoyan en el desarrollo del trabajo realizado en los ochenta municipios de la jurisdicción de CORANTIOQUIA, y dan cuenta del contexto de la prevención de desastres en las administraciones municipales; se hace un reconocimiento especial a CORANTIOQUIA, entidad que ha puesto a disposición toda esta información.

Estas reflexiones deben considerarse como una mirada sobre situaciones críticas y a la vez típicas, vividas en el desarrollo de una actividad laboral institucional y no como una de las tantas expresiones de que “nada sirve” o de que “las cosas no funcionan”. Se reconoce un esfuerzo desde la institucionalidad y un trabajo importante de cada una de las instituciones públicas que, de una u otra manera, están vinculadas al tema de la prevención de desastres.



2. PRINCIPIO DEL DESASTRE

Se parte del principio que el **desastre** es la ocurrencia de un evento natural, antrópico, tecnológico o de cualquier otra índole, que afecta la vida humana, la infraestructura o los servicios en un estado de no prevención que se puede dar en dos sentidos, como se expone a continuación:

- El primer estado de no prevención hace referencia a los desastres por desconocimiento, es decir, a los desastres que se presentan porque no se tienen evidencias técnicas y/o sociales de un escenario de riesgo que ponga en peligro las dinámicas sociales. Puede ocurrir que la naturaleza, a pesar de haber advertido y manifestado su propia dinámica, no haya sido entendida o que nadie la haya puesto en un contexto de desastre, como puede ser el caso de la erupción volcánica del Vesubio el 19 de agosto del año 79 de nuestra era, que sepultó las ciudades romanas de Herculano y Pompeya bajo varios metros de cenizas volcánicas.
- El segundo estado de no prevención se refiere a la situación en la que, a pesar de que se conozca la amenaza y la posible vulnerabilidad, no se toman las acciones necesarias para reducir el riesgo. En otros términos, conocido el escenario crítico, las instituciones no generan programas de prevención, emergencia o contingencia que permitan disminuir las pérdidas que puede ocasionar la ocurrencia o la actualización de la amenaza.

Al respecto, se puede citar el ejemplo de la erupción volcánica del Nevado del Ruiz, el 13 de noviembre de 1985: en efecto, las manifestaciones de la naturaleza producidas un año antes de la tragedia, se habían considerado desde la perspectiva técnica, pero la institucionalidad había desconocido sus consecuencias y no generó acciones preventivas, lo que ocasionó la desaparición del centro poblado de Armero y de la gran mayoría de sus habitantes.

En este contexto, y teniendo en cuenta el estado del arte tanto técnico como jurídico, no es posible entender que aún hoy en día ocurran desastres por desconocimiento del escenario de riesgo. Menos aún, se puede comprender que la institucionalidad no establezca estrategias para reducir este riesgo.

Si bien es cierto que la tendencia mundial va hacia el aumento de eventos catastróficos por la evidencia del cambio climático y por el crecimiento demográfico en zonas no aptas para la construcción, especialmente en los grandes centros poblados, las estrategias institucionales deben

obedecer a criterios de planeación y buscar reducir el riesgo provocado por eventos geoclimáticos en zonas de laderas y de cañadas de los centros urbanos.

3. TEMAS DE REFLEXIÓN

A continuación, se plantean 4 asuntos que dificultan o limitan la intervención institucional en la gestión del riesgo:

3.1. La Jurisdicción

La jurisdicción se podría definir como aquella línea imaginaria que delimita el área de acción e intervención de un ente territorial o de una institución de autoridad; o como aquel límite administrativo, representado e identificado por algún hito natural como cota, río, quebrada, filo, montaña, entre otros, y formalizado por un acto administrativo como acuerdo u ordenanza.

Estas delimitaciones jurisdiccionales, muchas de ellas establecidas de tiempo atrás, no se fundamentan sobre sistemas de administración basados en la identificación de ecosistemas o de sistemas fisiográficos que limiten la acción natural y la evolución del sistema y lo diferencien de otros ecosistemas o de otros sistemas fisiográficos. Por lo tanto, la solución a problemas identificados o la atención a eventos ocurridos requieren la intervención de dos o más entes territoriales o instituciones con responsabilidades en el tema.

En este orden de ideas, se establecen las implicaciones jurisdiccionales en la gestión del riesgo, al tener que enfrentar, especialmente en las Áreas Metropolitanas, la separación y la división de entornos que enmarcan un escenario de riesgo, no sólo por la presencia de dos o más autoridades ambientales, sino por la continuidad habitacional que se presenta entre dos o más municipios.

Con el fin de comprender el criterio de jurisdicción y sus implicaciones en la gestión del riesgo, se citan dos ejemplos:



En 1987, año del desastre, había una sola municipio de Medellín, responsable de atender la recuperación y rehabilitación del sector.

En lugar de dos autoridades ambientales del orden municipal, se creó una línea trazada por el Plan de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá, AMVA, es la autoridad ambiental del orden regional. La Autoridad Ambiental Regional del Centro de Antioquia, que cubre el sector rural.

El sector cuyo sector de amenaza por deslizamiento es muy vulnerable asociado a la población, sus implicaciones en la jurisdicción del AMVA, tal como lo muestra

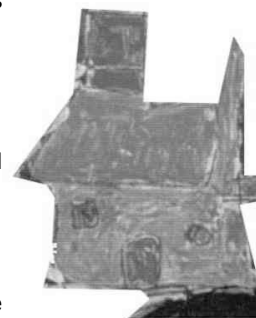


Figura 1.
Aerofotografía que representa el escenario de riesgo en Villatina.

Hoy, si se pretende adelantar acciones de prevención o de mitigación, sería necesario sumar las voluntades del Municipio de Medellín, del AMVA y de CORANTIOQUIA, pues la gestión del riesgo debe ser integral y realizarse tanto en el sector que amenaza como en el sector vulnerable donde se ubican las personas y los bienes amenazados.

Este primer ejemplo permite establecer que todo escenario de riesgo conjuga la amenaza y la vulnerabilidad; que éstas pueden estar separadas en el espacio y que su reconocimiento requiere un análisis que permita identificar la dinámica de los eventos amenazantes, la posición y exposición de los elementos amenazados.

- El segundo caso corresponde a un evento reciente que se presentó en la quebrada Piedra Gorda. El día 25 de junio de 2006, ocurrió un movimiento en masa en la cabecera de la quebrada; el material descendió lentamente por el cauce de esta quebrada durante aproximadamente 5 días, hasta llegar a la quebrada Doña María.

El sitio donde ocurrió el deslizamiento, pertenece a la jurisdicción del municipio de Medellín y es considerado como la zona de amenaza. Esta zona no sólo compromete el lugar donde se inicia el movimiento, sino también el canal por el cual se desplaza la masa hasta llegar a la quebrada Doña María, en un sector que se identificó como un potencial sitio de represamiento.

Por lo tanto, las personas, las viviendas y la infraestructura localizadas aguas abajo de la quebrada Doña María, que están en la jurisdicción del municipio de Itagüí, en un sector entonces considerado como vulnerable, se vieron amenazadas por un evento originado a varios kilómetros de distancia.

La Comisión Técnica del municipio de Medellín atendió el sector de amenaza monitoreando constantemente la evolución del desplazamiento de la masa por el cauce de la quebrada Piedra Gorda, mientras que la administración municipal de Itagüí esperó la evolución de los hechos para tomar medidas con respecto a las viviendas y a los habitantes que se encontraban amenazados por el evento ocurrido.

En la Figura 2, se puede observar el escenario de riesgo: la amenaza está localizada en el municipio de Medellín y la vulnerabilidad, en el municipio de Itagüí.



Figura 2.
Representación del escenario de riesgo para el evento de la quebrada Piedra Gorda.

Este segundo ejemplo muestra una situación de emergencia que compromete la gestión de dos administraciones municipales y de dos Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, y frente a la cual los planes de actuación de cada uno de los actores son diferentes y desarticulados, desde la concepción de la emergencia hasta las decisiones adoptadas. En este sentido, se establece que, ante un evento de estas características, una institución del orden regional debería poder manejar la situación en su integralidad, en coordinación con las administraciones y los CLOPAD, tomar decisiones concertadas e implementar las medidas necesarias.

3.2. La estructura del Sistema de Prevención

El Sistema Nacional de Prevención de Desastres presenta una estructura constituida por tres niveles de actuación: el nacional, el regional y el local. Tanto el nivel nacional como el regional son consultivos y asesores; la actuación y la respuesta en cualquier caso se deben dar a nivel local. Esta estructura reposa entonces sobre el trabajo que realizan los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, como los primeros responsables en el lugar de la emergencia.

Esta estructura, definida en el Decreto Ley 919 de 1989, ha servido de plataforma para que la legislación posterior incorpore nuevas funciones, como la prevención y atención de derrames de hidrocarburos, la prevención y atención de incendios forestales, la atención a la población desplazada, y las entregue a los CLOPAD.

Este significativo incremento de funciones en la gestión del riesgo sobrepasa la capacidad de respuesta de la mayoría de los municipios y tiende a generar un colapso silencioso y no visible del Sistema cuya base pierde capacidad de respuesta. En la Figura 3, se presenta la organización del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

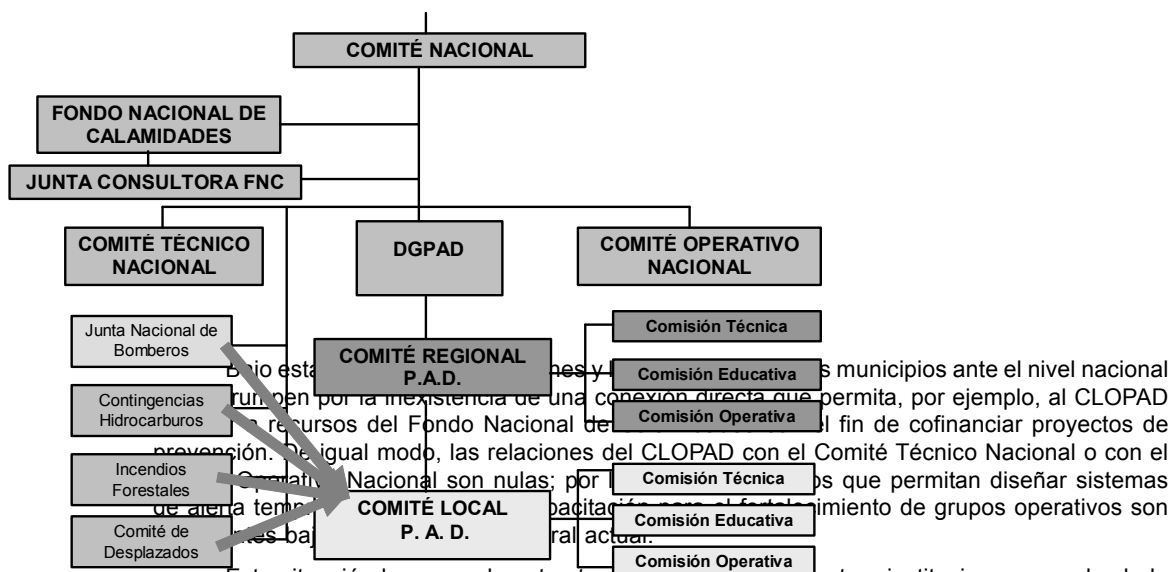
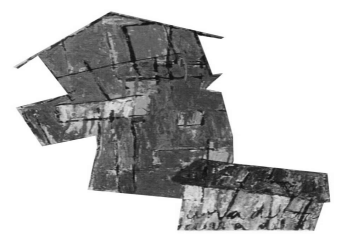


Figura 3. Esquema que representa la estructura del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Esta situación hace que la estructura sea soportada por otras instituciones que, desde la perspectiva ambiental, han realizado una gestión de fortalecimiento de los CLOPAD, mediante procesos de capacitación, la realización de estudios de amenaza, la ejecución de obras de mitigación, la concertación del ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental del territorio.

Este apoyo que se realiza directamente con las administraciones municipales, está amenazado por los cambios de gobierno que generan discontinuidad en los procesos adelantados, y los retrasa hasta el punto de que en muchas circunstancias, sea necesario reiniciar todo el proceso. El esquema representado en la Figura 4 da cuenta de la distorsión de la estructura a nivel regional.

Bajo esta estructura, las relaciones y la interlocución de los municipios ante el nivel nacional se interrumpen por la inexistencia de una conexión directa que permita, por ejemplo, al CLOPAD acceder a recursos del Fondo Nacional de Calamidades con el fin de cofinanciar proyectos de prevención. De igual modo, las relaciones del CLOPAD con el Comité Técnico Nacional o con el Comité Operativo Nacional son nulas; por lo tanto, mecanismos que permitan diseñar sistemas de alerta temprana a bajo costo o capacitación para el fortalecimiento de grupos operativos son inexistentes bajo el esquema estructural actual.



Esta situación hace que la estructura sea soportada por otras instituciones que, desde la perspectiva ambiental, han realizado una gestión de fortalecimiento de los CLOPAD, mediante procesos de capacitación, la realización de estudios de amenaza, la ejecución de obras de mitigación, la concertación del ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental del territorio.

Este apoyo que se realiza directamente con las administraciones municipales, está amenazado por los cambios de gobierno que generan discontinuidad en los procesos adelantados, y los retrasa hasta el punto de que en muchas circunstancias, sea necesario reiniciar todo el proceso. El esquema representado en la Figura 4 da cuenta de la distorsión de la estructura a nivel regional.

Figura 4.
*Representación del papel de las
Autoridades Ambientales y las
Áreas Metropolitanas en la
estructura del Sistema Nacional.*

3.3. La Normatividad y Los Procedimientos

No se pretende aquí hacer un análisis de la legislación existente en materia de desastres, ya que se considera que la estructura normativa es suficiente y ofrece un marco claro para la prevención de desastres.

Sin embargo es necesario plantear la diferencia entre el país legal y el país real que debe asumir y aplicar la norma y la reglamentación, para señalar cómo las interpretaciones de la ley, en numerosos casos, no concuerdan con su espíritu y con el sentido que el legislador le pretendió dar.

Para ello, se apela nuevamente al tema de la jurisdicción que limita las posibilidades de inversión en escenarios de riesgo, e impide realizar acciones que permitan reducir el riesgo por medio de una intervención que contemple tanto la zona de amenaza como la zona vulnerable, ya que una institución no puede tomar decisiones, ni invertir recursos por fuera de su jurisdicción.

De igual modo, la normatividad ambiental requiere permisos especiales, otorgados por las autoridades ambientales, para la realización de algunas obras que contribuyan a mitigar la amenaza

o la vulnerabilidad en un determinado escenario de riesgo, lo que puede limitar la oportuna actuación.

Además, la aprobación de proyectos y de sus respectivos presupuestos para la financiación de obras de mitigación está en manos de administradores que generalmente no consideran que la prevención de desastres sea una actividad con un retorno de la inversión realizada.

La infinidad de reportes que es necesario realizar para cada ministerio o ente de control con formatos diferentes y preguntas rebuscadas y redundantes sobre la gestión del riesgo, desgasta a las instituciones, sin que se observe una unificación de criterios por parte del mismo Estado para la recolección y administración de la información acerca de las acciones realizadas en el tema.

Además, el cambio de las administraciones municipales cada 4 años incide en que los procesos se vean amenazados por la pérdida de la continuidad en los temas relacionados con la prevención y adelantados por la administración anterior. La rotación del personal hace que los procesos, incluso al interior de una misma administración municipal, se vean truncados.

Las anteriores anotaciones son sólo unos ejemplos del trámite burocrático en el que la normatividad hace que la gestión del riesgo se vea dificultada y amenazada.

3.4. La Información y su Calidad

Cuando se plantea el tema de la información y se realizan consultas sobre algún escenario de riesgo en particular, las respuestas obtenidas pueden ser las siguientes:

- “No existe información”.
- “No hay series históricas para poder realizar un estimativo más certero”.
- “¡Sí! La Gobernación (o cualquier otra entidad) realizó un estudio, pero el anterior secretario de Planeación (o cualquier otra persona) se lo llevó”.

institución no presta la información”.

El evento fue detonado por la lluvia”.

! El dato sobre la intensidad de la lluvia y el tiempo de duración del aguacero no lo o. Pero si le interesa, es posible averiguar con un amigo que trabaja en... (y da el bre de alguna institución reconocida en el medio)”.

situación puede llevar a pensar que no existe información y que por lo tanto, es imposible valores de la amenaza, la vulnerabilidad o el riesgo, ni diseñar sistemas de alerta.

posesión y el manejo de la información se han convertido en el fortín de algunas s que la celan y esto, para efectos reales, es como si no existieran datos.

ha información, aunque no suficiente, ha sido producida, pero el problema radica en

rdada, de tal manera que no haya acceso a ella;

ada de la entidad;

tida;

- Inútil porque “no se sabe qué hacer con ella”;
- Inutilizada por falta de un mecanismo de divulgación;
- Sólo disponible con la clave que detiene una persona;
- Accesible, pero luego de comprarla o de realizar un convenio- marco entre varias entidades para poder utilizarla...

Los protocolos y los formalismos para acceder a la información, inclusive entre las mismas entidades que conforman el SINA, hacen que ésta llegue después de varios meses, o inclusive después de que el evento haya ocurrido.

Por lo tanto, se ha generado una red de tráfico de información entre personas, puesto que para poder obtenerla es necesario someterse a la tramitología burocrática de la institución que la



posee.

Esta misma situación de “contrabando de información” ha permitido que ésta no sea analizada en profundidad, que no se contextualice, que no se contemple su alcance y sea utilizada indiscriminadamente, pues la facilidad de los medios electrónicos para transportarla de un equipo a otro, ha generado una cultura de copiar tanta información como sea posible en la memoria USB, sin realizar una selección responsable de la misma. Esta situación da como resultado una serie de productos cuya calidad no es la deseable.

4. SUGERENCIAS

Estas reflexiones permiten formular algunas sugerencias que podrían contribuir a mejorar las relaciones entre las instituciones, eventualmente con el apoyo y la vinculación del Ministerio Público y de la Procuraduría y deberían permitir que la gestión del riesgo logre el objetivo de disminuir las pérdidas humanas y materiales en caso de que un evento se presente en un determinado municipio.

Se definen dos líneas básicas para intentar mejorar las relaciones entre las instituciones con el fin de lograr una gestión del riesgo más efectiva. Estas líneas se establecen desde la estructura del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y desde el manejo de la información.

1. Desde la modificación de la estructura del Sistema, se considera necesaria la creación del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo que permita recibir los proyectos tanto del nivel regional como del nivel local. Del mismo modo, se debe definir una estrategia desde el Comité Técnico Operativo para generar los protocolos de actuación en caso de emergencia a nivel regional y a nivel local.

La estructura regional debe contemplar la incorporación de un administrador de dedicación exclusiva para atender el tema de la gestión del riesgo, de quien dependan las comisiones que conforman el CREPAD. Se debe también estructurar el cargo de un Coordinador Operativo que defina las acciones de atención en la región. La Figura 5 muestra la propuesta del esquema de reestructuración.

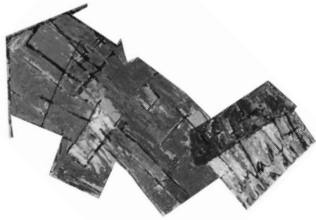


Figura 5.
Esquema de reestructuración del
Sistema a nivel regional

A nivel local, la gestión del riesgo se debe realizar amparada por el documento de Ordenamiento Territorial y por el Plan Municipal de Prevención. Es igualmente necesario generar

la figura de un administrador, funcionario de dedicación exclusiva para la gestión del riesgo a nivel municipal. En la Figura 6, se presenta la propuesta del esquema de la reestructuración del Sistema a nivel local.

Figura 6.
Esquema de reestructuración del Sistema a nivel local.

2. Con respecto a la información se recomienda:

- Establecer un convenio interinstitucional para que los datos y la información puedan ser consultados sin costo por cada institución que trabaje en gestión del riesgo;
- Definir mecanismos para que la consulta de la información pueda ser oportuna para determinar o definir alertas tempranas, y no genere traumatismos;

Crear un centro de información donde, a nivel regional, llegue copia de cada investigación que se realice en torno a la gestión del riesgo.

5. BIBLIOGRAFÍA

República de Colombia, 1989. Decreto 919 del 1º mayo de 1989. Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Instituto Geológico y Minero de España, 1986. Riesgos geológicos. Madrid.

