

Colombia: Descentralización de las actividades de Reducción del Riesgo de Desastre.

Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD)

Coordinadora: Luz Amanda Pulido

Directora de la DPAD

Dirección de Prevención y Atención de Desastres

direcciongen@dgpad.gov.co

Internet: www.dgpad.gov.co

Panorama

Por su ubicación geográfica, las características físicas de su territorio, la concentración de su población y las actividades económicas en la región de montaña del país, Colombia está expuesta a amenazas naturales recurrentes. El control del riesgo de desastre en el país enfrenta condiciones muy complejas debido a la alta migración de la población hacia los centros urbanos, fenómeno en parte acelerado por el conflicto interno. Esas condiciones llevaron a definir e implementar una estrategia que se centra fundamentalmente en el desarrollo de capacidad a nivel de los municipios y departamentos.

En el país, la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastre se denomina Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD). Fue creado en 1988 por la ley 46¹ como respuesta al desastre de Armero en 1985, una erupción volcánica seguida de un lahar que en conjunto dejaron cerca de 25 mil muertos. El objetivo de esta ley fue definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo en lo que se refiere a situaciones de desastre o de calamidad.

El Sistema se organiza en los niveles nacional, departamental y municipal bajo los principios de descentralización, subsidiaridad y complementariedad. Se basa en un marco normativo (Decreto Ley 919 de 1989 y el Plan Nacional Decreto 93 de 1998) que asigna las responsabilidades institucionales y define la organización de la coordinación por medio de oficinas y comités en todos los niveles. Como su nombre lo indica, el SNPAD es sistémico, de tal manera que en primer instancia la responsabilidad recae en la persona encargada a cada uno de los niveles, es decir, el presidente, los gobernadores y los alcaldes municipales.

En 2004, el SNPAD fue designado de manera oficial como la Plataforma Nacional de Colombia, anticipando la conferencia de Kobe en 2005.

Estructura de la Plataforma Nacional y actividades

El Punto Focal

A nivel nacional, la Dirección de Prevención y Atención de Desastres (DGPAD) es la oficina coordinadora de la SNPAD y se apoya en dos comités principales: el comité técnico nacional y comité operativo nacional. El trabajo del Sistema se guía de manera general por el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres que define las políticas y líneas estratégicas. La Ley 388 de Ordenamiento Territorial exige que los municipios, en el proceso de definición de uso y ocupación del suelo,

¹ Véase <http://www.dgpad.gov.co/entidad/Ley4688.pdf>

identifiquen las áreas de riesgo y definan estrategias para su manejo, por lo que cada departamento y municipio define sus prioridades y plan de acción de acuerdo con los tipos de riesgos, los recursos disponibles y las políticas de gobierno.

Composición

Cada ministerio tiene una oficina o un comité que se encargan específicamente de la prevención y atención de desastres. La Plataforma Nacional está compuesta por entidades públicas, privadas y organizaciones comunitarias. Existen además comisiones temáticas como la de riesgo sísmico y volcánico y la de riesgos tecnológicos, también incluye servicios nacionales como son la Red Sismológica Vulcanológica Nacional y la Red Hidrometeorológica Nacional.

Prácticas operativas

La entidad que coordina el comité operativo a nivel nacional, departamental y municipal es la Defensa Civil Colombiana, que depende del Ministerio de Defensa Nacional. Existen protocolos de atención en caso de un evento súbito, los cuales fueron instituidos mediante una directiva presidencial luego del terremoto del eje cafetero en 1999.

Los comités técnico y operativo se reúnen ordinariamente al menos una vez por bimestre o extraordinariamente cada vez que una situación de alerta o desastre así lo exija. En cada una de las reuniones se levantan actas y se resaltan las conclusiones y recomendaciones, las cuales son objeto de un seguimiento por parte de la DGPAD.

En la DGPAD, se programan las actividades a nivel nacional, lo cual obedece al Plan de Acción Específico. De la misma manera, al finalizar el periodo se elaboran a nivel regional y municipal los planes de gestión de cada entidad. La dinámica de los comités regionales o locales para la prevención y atención de desastres (CREPAD, CLOPAD) varía en cada departamento o municipio, según su nivel de desarrollo y respaldo del gobernante local. Existen comités muy desarrollados y consolidados como los de las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales, que son líderes en manejo integral del riesgo de desastre.

Se realizan reuniones periódicas entre los diferentes grupos y entidades a niveles nacional, regional y local. Cada año se está conformando un Comité Regional presidido por el Gobernador, con asistencia de la DGPAD. Estas reuniones entre los diferentes actores de cada nivel también se realizan cuando se presentan emergencias en alguna región.

Actividades y resultados.

Son muchas y muy variadas las iniciativas que en estos años se han implementado. La ley de ordenamiento territorial exigió, por ejemplo, que los municipios llevaran a cabo la zonificación de las áreas de amenazas y riesgos, que se restringiera o condicionara la ocupación de estas áreas y que se dejaran partidas en los presupuestos municipales para la construcción de obras de mitigación y otras medidas de reducción del riesgo. Algunas acciones y resultados concretos que se han logrado son:

- 1) Promoción de la reducción del riesgo de desastres como una prioridad nacional:** el Presidente de la República, así como los Ministros del Despacho en su condición de miembros del SNPAD están muy comprometidos con la reducción del riesgo de desastres y visitan las diferentes regiones invocando su importancia.
- 2) Capacitación, investigación e información:** es notable el fortalecimiento progresivo de la capacidad técnica nacional para monitorear y estudiar las amenazas naturales y los riesgos. Hoy el país cuenta con un recurso humano altamente especializado en entidades del gobierno, las alcaldías de las principales ciudades,

las universidades, los centros de investigación y en firmas consultoras del sector privado. Asimismo, los datos de las redes sismológicas e hidrometeorológicas nacionales y locales son incorporados en análisis específicos para el modelamiento y/o pronóstico de los fenómenos así como la definición de los estados de alerta temprana.

- 3) Fortalecimiento del papel de las mujeres en la reducción del riesgo de desastres:** en Manizales se implementó el programa denominado "*Guardianas de las laderas*", gracias al cual las madres cabeza de familia son contratadas por el municipio, con el goce de un salario equivalente a la mitad del salario mínimo legal de Colombia, con el objeto de que se integren con el mantenimiento y cuidado de las obras que se realizan para la mitigación de riesgo, no permitan que se arroje basura o que se destinen para otros fines. Este programa se ha venido implementando en todo el país con excelentes resultados.
- 4) Mayor participación ciudadana :** la gestión de riesgo se ha convertido en un medio pacífico o tema neutral en el cual confluyen todos los actores del conflicto armado que se desarrolla en el país. Es el caso en el departamento de Antioquia y específicamente en Medellín, en los Montes de María en la costa Atlántica, en los Llanos Orientales, donde se han implementado proyectos realizados en conjunto con las Naciones Unidas, que consisten en formular planes locales de emergencia y contingencia. De allí se desarrollan obras de mitigación y de capacitación.
- 5) Integración de la reducción del riesgo en el currículo escolar.**
- 6) Estrategias financieras del Estado de protección frente a los desastres socio-naturales.**

Las buenas prácticas de las ciudades en Colombia.

Medellín no es un caso único de autonomía en Colombia. Todas las grandes ciudades del país (los casos de Bogotá y Manizales son los más representativos) establecieron sistemas de manejo de desastres además de oficinas coordinadoras. Estos sistemas hacen parte del sistema nacional y se rigen bajo el principio de descentralización de las actividades de reducción del riesgo. En todas las ciudades este proceso es soportado por un marco legal y cuenta con un gran apoyo popular.

Buena práctica de la Plataforma Nacional

Desastres posteriores al de Armero han confrontado a sus gobernantes de Colombia a la necesidad de abordar la gestión del riesgo como una práctica permanente para el control correctivo y prospectivo del riesgo en el contexto de los problemas no resueltos del desarrollo. El caso de Colombia constituye una buena practica en el hecho de que la gestión del riesgo de desastres aparece como una prioridad nacional en los planes de desarrollo del país.

La descentralización del poder de decisión ha sido fundamental para otorgar mayor autonomía y responsabilidad a los gobiernos locales.

Existen muchas ciudades en Colombia donde el proceso de descentralización se ha desarrollado de manera concreta desde algunos años, lo que ha permitido lograr muchos resultados específicos. En Bogota, Manizales o Medellín, existe un verdadero compromiso político para la reducción del riesgo de desastres.

La iniciativa: la descentralización en Medellín

Medellín es la segunda ciudad más poblada del país y cuenta con 1.8 millones de habitantes. En la ciudad se encuentran muchos suburbios pobres y muy poblados (200 000 personas), la mayoría de los cuales están localizados en colinas escarpadas (la ciudad está situada a 1500 metros de altitud). Cada año ocurren varias inundaciones y deslizamientos, así como puede ocurrir un terremoto. En 1987, murieron 500 personas y 3500 personas perdieron su casa a causa de un deslizamiento. Este acontecimiento provocó una concientización de la población y que se tomara la decisión de hacer de Medellín una ciudad que estuviera mejor preparada ante los desastres. Para ello se creó el Sistema Municipal de Prevención, Respuesta y Recuperación dentro del Plan de Desarrollo de la ciudad.

El Plan de Desarrollo de Medellín fue aprobado por el Comité municipal y la población. Este plan integra estrategias de prevención y gestión del riesgo de desastres. El proceso de implementación de la estrategia fue facilitado por los cambios recientes en la constitución nacional, que favorecen la descentralización del poder de decisión en el tema del riesgo de desastres y le dan más autonomía y responsabilidad a los gobiernos locales. Los gobiernos locales en Colombia tienen una larga historia en el proceso de descentralización, en lo que refiere al tema de la reducción del riesgo de desastres.

La población de Medellín estuvo muy comprometida en la implementación de la estrategia de gestión del riesgo a nivel municipal porque debe enfrentar de manera cotidiana amenazas de deslizamientos, inundaciones y terremotos. El papel y compromiso adoptados por la población eran condiciones primordiales para la incorporación del tema en la planificación general.

El proyecto permitió constituir un sistema municipal que integra estrategias de gestión del riesgo en los planes municipales de desarrollo y en los planes económicos y sociales en general. El sistema depende del alcalde, y es coordinado por una oficina ejecutiva conformada por 12 comités sectoriales (educación, planificación, etc.) El presupuesto municipal integra recursos específicos para la gestión del sistema. El alcalde municipal es quien se encarga de la gestión del riesgo en primera instancia. Después, si ocurre algún evento que se sale de la responsabilidad de las autoridades municipales, el problema se ve recuperado por el poder departamental, según el principio de subsidiaridad, y así se procede según lo que ocurra hasta alcanzar el nivel superior, que es el nivel nacional.

Los actores que participan en el sistema municipal son el sector académico y científico (análisis del riesgo y de la vulnerabilidad de la ciudad, disseminación de informaciones geográficas, etc.) y el sector dedicado a la protección del medioambiente, con la participación en particular del instituto "Mi Río", dedicado a la protección de los ríos de Medellín, que incorpora la gestión del riesgo en sus actividades. La educación cívica tiene también un importante papel en el proyecto y se articula en los medios masivos de información (TeleMedellín – TeleAntioquia), este produce campañas periódicas, cursos específicos de formación para líderes comunitarios integrantes de los comités barriales de emergencia y los comités escolares.

Resultados logrados

El sistema municipal de Medellín opera de manera exitosa desde hace 15 años. El esfuerzo de Medellín es notable porque la ciudad integra la gestión del riesgo en actividades cotidianas (protección ambiental, construcción, investigación técnica y científica, educación, etc.) y en el mejoramiento integral de zonas de riesgo, reubicando a las familias en zonas seguras y transformando estas zonas en espacios para el ambiente por medio de la reforestación.

Esta estrategia ha generado varios resultados positivos visibles. Uno de ellos es la reducción del número de deslizamientos de tierra, mientras que ocurrieron 533 deslizamientos en 1993, sólo 191 ocurrieron en 1995. El sistema es exitoso porque contó desde el principio con el apoyo de los gobiernos locales y de la población, y el compromiso político hacia el sistema se mantuvo a pesar de los cambios políticos a lo largo de los años (cuatro gobiernos diferentes han apoyado el sistema). Las actividades de reducción del riesgo benefician de un gran soporte técnico y científico de alta calidad.

El presupuesto municipal dedica cada año recursos para la gestión del riesgo. Para el año 2008, los recursos asignados sumaron un valor de 10 mil millones de pesos colombianos, lo que equivale a cinco millones de dólares americanos. El sistema goza también del soporte de organismos financieros internacionales.

El apoyo de la población es fundamental: Medellín cuenta con 174 Comités Ciudadanos de Emergencia, también llamados comités barriales, que son integrados por los líderes de los barrios que han sido capacitados y empoderados. Estos comités ejecutan proyectos de acción específicos, que son financiados por medio del presupuesto de la alcaldía de Medellín. El sistema posee una autonomía de acción en caso de emergencia. En el año 2003, la ciudad implementó el uso del número telefónico 123 como número único de llamado en caso de emergencia. De esta forma se integra, mediante una plataforma tecnológica avanzada, a todas las entidades del estado y organismos de socorro para brindar una respuesta rápida y eficaz. Medellín fue la primera ciudad del país en implementar un servicio de esta tipo, que en la actualidad se está implementando también en otras ciudades como Bogotá y las capitales de departamentos.

Las buenas practicas

1) Incorporación de la reducción del riesgo de desastres en los planes de desarrollo.

El Gobierno de Colombia, desde hace 16 años y en durante la gestión de cuatro administraciones diferentes, ha venido incluyendo la Reducción del Riesgo de Desastre en los planes de desarrollo nacional. En el Plan 2002-2006 de Desarrollo, se incorporó un capítulo especial dedicado a la gestión del riesgo de desastres. El Plan 2006-2012 también cuenta con un capítulo similar. La integración de la reducción del riesgo de desastres se produjo de manera simultánea en los planes departamentales y municipales de desarrollo, puesto que el proceso de descentralización opera de manera concreta en el país. Gracias a la ley de ordenamiento territorial, la gestión del riesgo se ha convertido en un aspecto clave dentro de la planificación entorno al desarrollo del país.

2) Logro de una mayor conciencia ciudadana.

Incorporar el tema de la Reducción del Riesgo de Desastres en los planes municipales de desarrollo representa un valor agregado, ya que esta incorporación puede utilizarse como herramienta para solucionar problemas más generales y que van más allá de la estricta gestión del riesgo. El caso de Medellín es un ejemplo representativo, al difundirse el tema en barrios con altos problemas de orden público. Abordar este tema, que es considerado por la población como un tema neutral, ha permitido fomentar la unidad de la población de esos barrios, con la creación de foros de discusión y negociación sobre problemas que conciernen a todos sin que medien diferencias políticas, culturales o sociales. Desde la implementación de esta iniciativa, la población desfavorecida de esos barrios se reúne de manera regular para elaborar proyectos de prevención. Gracias a los esfuerzos colectivos se ha podido construir obras civiles públicas, como bibliotecas o infraestructuras de transporte, y se han organizado manifestaciones culturales. La incorporación del tema de la gestión del riesgo ha permitido una mayor

planificación en Medellín y se ha logrado alcanzar un mejoramiento general propiciado por la población de esos barrios, donde se ha disminuido la violencia y la pobreza, y ahora existe una mayor conciencia ciudadana.

Desafíos y lecciones aprendidas.

Uno de los mayores desafíos que la ciudad de Medellín enfrenta es la organización de un proceso de transferencia del riesgo que pueda alcanzar a todos los lugares del país, y que concierna todo tipo de riesgos. Es necesario dotar a la ciudad con instrumentos de alerta temprana para inundaciones que abarquen la totalidad de quebradas y ríos de la ciudad. También las autoridades de Medellín tienen que reubicar unas 24.000 familias que permanecen en zonas de alto riesgo, cuyos integrantes son, en su mayoría, personas desplazadas por la violencia que se vive en el país.

Además, algunos alcaldes no reúnen con suficiente regularidad a los comités locales como para que la respuesta pueda ser eficaz. Así, queda claro que para hacerse cargo del tema de la Reducción del Riesgo se debe contar con una clara voluntad política. Debido a que los gobiernos locales cambian regularmente, no se puede saber de antemano si los alcaldes recientemente elegidos (en enero de 2008), van a subsumir las responsabilidades adquiridas y si van a considerar la gestión del riesgo como un tema de prioridad para su ciudad.

En general, el principal desafío que enfrenta la ciudad es cómo lograr que la gestión del riesgo sea incorporada de manera práctica y obligatoria en todos los proyectos de desarrollo urbano.

Potencial de réplica.

La incorporación de la Reducción del Riesgo de Desastre en la planificación nacional es un proceso muy ambicioso y que requiere de tiempo. Poco a poco va mejorando la concientización en la población y también en los organismos del gobierno a todos los niveles.

La instrumentación científica y el conocimiento de las amenazas son articulados como instrumentos importantes para la toma de decisiones en el desarrollo de una ciudad más segura. La gestión de riesgo se convierte en un elemento neutral para el logro del desarrollo sostenible. La concientización de la comunidad frente en materia de gestión del riesgo ha ido aumentando, específicamente en lo que se refiere a la toma de conciencia sobre la reducción del riesgo de desastres.

Una gestión del riesgo adecuada supone que una municipalidad reúna tres condiciones esenciales: un buen conocimiento de los riesgos, un compromiso político hacia la reducción del riesgo de desastres, y una importante participación ciudadana. Estas condiciones se encuentran reunidas en Medellín, por lo que puede considerarse que esta ciudad representa un modelo para replicar.

El caso colombiano en general constituye una buena práctica porque muestra que, aún en medio de problemas sociales muy complejos como los que este país enfrenta, es posible llevar a cabo y mantener un proceso de gestión del riesgo institucionalizado e incorporado a las políticas públicas del desarrollo, y lograr resultados muy positivos. Después de 20 años de implementación, puede constatarse que la tendencia general del proceso ha sido que el país ha ido desarrollando cada vez una mayor capacidad para el control del riesgo de desastres.

Una plataforma nacional basada esta experiencia debe proveer el piso jurídico, lineamientos y políticas públicas que hagan posible y faciliten la apropiación de responsabilidades y autonomía a los niveles subnacionales. La experiencia del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia y la descentralización

en materia de gestión del riesgo a nivel municipal ha sido un modelo por otras ciudades de la región.

Fuentes y documentos relacionados

Contribución esencial por parte de Fernando Ramirez Cortes, Germán Jiménez y sus colegas de la DGPAD.

Información Nacional sobre la Reducción de Desastres para la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, Ministerio del Interior y de Justicia, República de Colombia, 2004.

“Le risque de catastrophe et la violence armée en Colombie », Rapport mondial sur la Réduction des Risques de Catastrophes, Un défi pour le Développement, PNUD, Encadré 3.12, p 73.

En la pagina Web www.dgpad.gov.co, se encuentran los siguientes documentos:

- Ley 46 de 1988.
- Decreto Ley 919 de 1989.
- Plan Nacional Decreto 93 de 1998.
- Plan Local de Emergencia y Contingencias.
- Procedimientos internos.

Pronto se pondrán también en la página Web los siguientes documentos:

- Ley 388 de ordenamiento territorial.
- Plan 2006-2012 de Desarrollo.
- Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres
- Plan de Acción Especifico.