

La Gestión de Riesgo en Colombia



Colombia ha sido un país continuamente afectado por los fenómenos naturales que, unidos a la acción antrópica y a factores de vulnerabilidad de su población, han desencadenado desastres con pérdidas humanas y afectado de manera significativa la organización económica, social y cultural de diferentes regiones del país. Según el Informe Mundial “La Reducción del Riesgo de Desastres: Un desafío para el Desarrollo” (PNUD, 2004), Colombia es un país altamente afectado por fenómenos naturales, con más de 11 millones de habitantes expuestos cada año a sequías, terremotos, inundaciones, y ciclones tropicales.

En un país con más de 40 años de conflicto armado, la gestión de riesgo suele ser una temática complicada. La relación entre la incidencia de desastres naturales y la presencia del conflicto armado es compleja y hay distintas razones por las que éste último puede convertirse en factor de riesgo ambiental.

Los cultivos ilícitos, asociados normalmente a zonas de conflicto, están modificando el medio ambiente y agravando la amenaza de inundaciones, sequías, deslizamientos e incendios forestales. Poblaciones vulnerables, como los desplazados por el conflicto, suelen ubicarse en zonas de alto riesgo. Además, en las zonas de conflicto, las estructuras del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), específicamente los Comités Locales y Regionales de Prevención y Atención de Desastres, (CLOPADs) son débiles o inexistentes, por lo que situaciones que debería poder manejar el municipio, deben ser conducidas por las instancias regionales e incluso nacionales.

El Proyecto PNUD – SNPAD en Colombia

Por las razones expuestas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-BCPR) y la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia, han venido desarrollando una estrategia que busca fortalecer el sistema de prevención y atención de desastres a todos los niveles, para dar respuesta efectiva en caso de desastres, reducir riesgos y prevenir desastres, a escala municipal, a través de la formulación de Planes Locales de Emergencia y Contingencias (PLECs), así como una iniciativa a mediano y largo plazo que satisfaga las necesidades inmediatas y establezca un puente con el Plan de Desarrollo Municipal.

Esta estrategia se está desarrollando en tres regiones del país, identificadas como zonas de crisis, azotadas tanto por el conflicto armado como por los desastres. Los 18 municipios, localizados en 4 departamentos, fueron seleccionados por los respectivos Comités Regionales teniendo en cuenta criterios de afectación por fenómenos de origen natural o antrópico, presencia de actores en conflicto, y existencia de población desplazada.

La Gestión de Riesgo en Colombia – Desastres Naturales y Antrópicos

Una de las innovaciones de este proyecto ha sido reconocer la problemática especial en que viven los cuerpos de socorro y coordinadores de atención de desastres en un país como Colombia. En diciembre del 2003, se realizó el primer taller nacional de desastres en el cual se trató el tema específico de “Prevención y Atención de Desastres en Zonas de Conflicto Armado”. Los asistentes compartieron experiencias sobre la atención de desastres, así como sus preocupaciones respecto a la conveniencia de mantener la neutralidad sobre el tema para permitir la seguridad de los cuerpos de socorro que atienden estas emergencias. Aunque a escala nacional se intenta separar los desastres naturales y los desastres antrópicos intencionales, la escasez de personal en el ámbito municipal y departamental no ha permitido la separación de estas tareas. Algunos asistentes rogaron comprensión por parte del gobierno nacional respecto a la situación que se presenta, donde muchos de los coordinadores de atención de desastres se ven obligados a atender problemas de orden público con la misma frecuencia con que atienden desastres.

La experiencia en los municipios ha demostrado que los integrantes del comité de desastres naturales son miembros de los comités de minas antipersonales, comités de desplazados y casi cualquier otro comité que se encuentre en el municipio. Por otro lado, los cuerpos de socorro (Defensa Civil, Cruz Roja Colombiana, y bomberos) atienden toda clase de emergencia en el municipio, sea un terremoto, una inundación, una mina antipersonal, o un atentado terrorista. De la misma manera, a los otros integrantes de los comités de desastres (los alcaldes, la administración municipal, el sector salud, y representantes de la comunidad) también les corresponde responder a todas las amenazas del municipio. Otra innovación del proyecto ha sido la manera en que se responde a las comunidades, permitiendo al comité local la posibilidad de analizar todos los riesgos de la comunidad, y promoviendo más participación de líderes comunitarios y poblaciones vulnerables. Según la metodología aplicada en muchas partes del mundo, la elaboración de los Planes de Emergencia implica el diseño de un mapa de riesgo que identifique las principales amenazas del pueblo, así como las poblaciones vulnerables. Es importante evaluar los riesgos para elaborar el Plan de Contingencia contra las amenazas más acuciantes.

Dada la situación conflictiva existente en Colombia, las comunidades frecuentemente han identificado los riesgos asociados a la guerra como las principales amenazas para la población. Aún en comunidades afectadas significativamente por desastres naturales, la preocupación por el conflicto armado es mucho mayor. Por mucho tiempo la política oficial del Sistema Nacional de Desastres se limitó a la prevención y atención de desastres naturales o antrópicos no intencionales.

En dos de los departamentos, es primera vez que en las capacitaciones de gestión de riesgo se analizan las amenazas del conflicto. En el cuadro, se ve claramente que de los 11 municipios que han terminado sus mapas de riesgo, todos identificaron el conflicto armado dentro de las amenazas del pueblo y 4 de los 11 han decidido elaborar sus Planes de Contingencia frente a amenazas antrópicas asociadas al conflicto. Es importante subrayar que los Planes de Contingencia se elaboran según el análisis de la propia comunidad y que los participantes respondieron a las preocupaciones de la misma.

Análisis de Amenazas en 11 municipios, Colombia (2004)

| Amenaza | # Municipios elaborando Plan de Contingencia de principal amenaza del municipio (A) | # Municipios identificando la amenaza como una amenaza importante (B) | Total de municipios identificando esta amenaza (A+B) |
|----------------------|---|---|--|
| Inundaciones | 5 | 4 | 9 |
| Minas Antipersonales | 2 | 4 | 6 |
| Atentado Terrorista | 1 | 2 | 3 |
| Incendios Forestales | 1 | 2 | 3 |
| Sequías | 1 | 1 | 2 |
| Orden Público* | 1 | 10 | 11 |

* El término "orden público" puede significar una variedad de amenazas tales como: toma del pueblo por guerrilleros o paramilitares, artefactos explosivos, atentados terroristas, minas antipersonales o secuestros.

Resultados

En cada uno de los 18 municipios se desarrolló un programa de capacitación para miembros de los comités locales de desastres y demás organizaciones cívicas y comunitarias.



Los resultados principales del proyecto para los próximos 7 meses son:

- Reconfiguración o conformación de los CLOPADs en 18 municipios donde no existían.
- Vinculación activa de la comunidad en todos estos procesos.
- Revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, utilizándolos como herramienta para la prevención de riesgo.
- Elaboración de un Plan Local de Emergencia y Contingencia en 18 municipios.
- Integración del tema de desastres dentro de los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales.
- Formulación de programas y proyectos para la gestión de riesgos y asignación de recursos para prevención y atención a desastres.
- Taller Nacional de "Prevención y Atención a Desastres en Zonas de Conflicto", compartiendo experiencias y buscando maneras de mitigar el impacto del conflicto, y prevenir y atender desastres naturales.

Hasta la fecha se tienen resultados concretos en cuanto a la realización de los primeros talleres con los comités locales en 11 de los 18 municipios, y los otros 7 municipios tienen fechas fijas. Los talleres

coinciden con la instalación de los nuevos alcaldes y la elaboración de sus Planes de Desarrollo, propiciando la socialización con los alcaldes y las comunidades, para transmitirles la necesidad de integrar el tema de gestión de riesgo a los planes de desarrollo, y de asignar fondos municipales para ello.

A escala departamental, el proyecto ha fortalecido el trabajo en equipo de los comités departamentales para realizar las capacitaciones en los municipios. En cada departamento, se capacitó un equipo de instructores para asegurar que puedan seguir capacitando a los municipios, cuando concluya el proyecto.

Otro resultado no previsto durante la elaboración del plan de trabajo del proyecto, es el fortalecimiento de alianzas entre profesionales de prevención y atención de desastres y otros actores locales y nacionales.

Este proyecto de gestión de riesgo es uno de los componentes del programa del PNUD, trabajando en zonas de conflicto en Colombia. Los otros componentes incluyen a la sociedad civil, al Observatorio de Minas de la Vicepresidencia de la República, Informe Nacional de Desarrollo Humano, y Defensores de Derechos Humanos.

El trabajo está enfocado geográficamente en 3 regiones, lo que significa que todos los proyectos trabajan con la misma población. Esto ha presentado una oportunidad para formar alianzas y coordinar trabajo.

El proceso de socializar la importancia de la gestión de riesgo con las administraciones locales, otras instituciones y grupos, permitirá reducir el riesgo de desastres y asegurar que la gestión de riesgo se vuelva un aspecto importante en las estrategias para el desarrollo sostenible, en medio del conflicto en Colombia.

Para más información contactar a:
Rossana Dudziak Hernández
Especialista de Programa, PNUD Colombia
Av. 82 No. 10-62 Piso 3
Bogotá, Colombia
rossana.dudziak@undp.org