

**LA INCLUSIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A NIVEL DEPARTAMENTAL. UNA MIRADA
DESDE EL SISTEMA DE RESPUESTA A EMERGENCIAS EN ANTIOQUIA Y
TOLIMA (2010-2014)**

PAULA ANDREA RAMÍREZ BRAND

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

BOGOTÁ D.C., 2016

La inclusión de la gestión del riesgo de desastres en la administración pública a nivel departamental. Una mirada desde el sistema de respuesta a emergencias en Antioquia y Tolima (2010-2014)

Estudio de caso

Presentado como requisito de grado para optar por el título de Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Paula Andrea Ramírez Brand

Dirigido por:

Alba Ximena García

Semestre II, 2016

RESUMEN

La gestión del riesgo de desastres ha cobrado importancia en los últimos años a causa de las devastadoras consecuencias de los distintos desastres naturales. Por eso, esta política pública se ha establecido en las administraciones públicas de los diferentes países; en Colombia se ha implementado a través de la Ley 1523 del 2012. Sin embargo, no se ha podido hacer una inclusión integral en todas las entidades territoriales. Entonces, la presente investigación pretende demostrar los factores presentes en el sistema de respuesta a emergencias, en dos importante departamentos del país, que influyen en la inclusión integral de la gestión del riesgo de desastres en la administración pública departamental.

Palabras clave:

Gestión del riesgo de desastres. Sistema de respuesta a emergencias. Administración pública. Departamentos.

ABSTRACT

The disasters risk management has gained importance in the last year because the devastating consequences of various natural disasters. Therefore, this public policy has been established in the public administrations of different countries; Colombia has been implemented through the 1523 Law of 2012. However, it has not been able to make an integral inclusion in all the territorial entities. Then, this research aims to demonstrate the factors involved in the emergency response system, in two important departments of the country, that influence the integral inclusion of the disasters risk management in the departmental public administration.

Key words:

Disasters risk management. Emergency response. Public administration. Departments. system

A Dios, que con su amor infinito ilumina mi camino.

A mi madre, mi vida, por su fuerza inigualable.

AGRADECIMIENTOS

El presente estudio de caso es la culminación de la etapa de la vida más hermosa y dura que he tenido hasta el momento; es el reflejo del esfuerzo, la disciplina y el amor. Agradezco a Dios por la vida que me ha dado, por ser mi refugio, por darme fuerza en los momentos difíciles y llevarme siempre de su mano. Todo se lo debo a Él.

Le agradezco a mi madre por ser la mejor mamá del mundo, soy lo que soy gracias a su fuerza, su constancia, paciencia y amor. Le agradezco por confiar en mí, por apoyarme en este sueño de ser politóloga Rosarista, por nunca darse por vencida a pesar de las grandes dificultades con tal de hacerme feliz.

A mi padre, por construir este maravilloso hogar, por mostrarme nuevos caminos, por enseñarme que nada es imposible. Gracias a él logré encontrar el tema general de la presente investigación que ahora es mi pasión y mi trabajo.

A mi hermano, mi fuerza, porque sin saber me regalaba una sonrisa en los momentos en que no quería seguir. A mi ahijado, por darme más motivos de ser la mejor versión de mí. A ambos, que a su corta edad han logrado enseñarme el significado del verdadero amor.

A la Universidad del Rosario porque mientras estaba en sus aulas y aprendía una gran cantidad de conocimientos, me transmitía los valores que debo poner en práctica y de esta forma ser una profesional integral.

A la hermana que la vida me regaló, Melisa Ramírez. Juntas iniciamos este camino, juntas lo recorrimos y juntas lo terminaremos. Le agradezco su compañía porque logró hacerme la vida más fácil y bonita, por ser mi cómplice, por todo lo que fue y por todo lo que nos espera.

Mis más sinceros agradecimientos a mi directora Ximena García por acompañarme en este importante camino.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	12
1.1 Aspectos conceptuales	12
1.2 Breve historia de los desastres en Colombia	16
1.3 Normatividad de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia	19
2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL Y LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	23
2.1 Ola invernal	24
2.2 Ley 1523 del 2012	28
2.2.1 Antioquia 2012-2014	29
2.2.2 Tolima 2012-2014	30
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	32
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

- Anexo1. Mapa: Precipitación en porcentajes con respecto al promedio multianual (Enero - Diciembre, 2010)
- Anexo 2. Gráfico: Número de afectados por fenómenos naturales en Antioquia y en Tolima 2010-2014

INTRODUCCIÓN

Colombia es un país que debido a su posición geográfica, se encuentra en constante amenaza de sufrir desastres naturales. Además, existen diversas condiciones socioculturales que propician la ocurrencia de desastres que afectan a sus habitantes y por ende desestabilizan los recursos de la nación al tener que solucionar estos imprevistos.

Es decir, que los desastres están relacionados con el desarrollo de las poblaciones, pues si hay menos desastres naturales los países o comunidades tienen mayores posibilidades de desarrollarse, ya que dichos desastres representan un obstáculo por ser los causantes de enormes pérdidas.

Sin embargo, también se debe tener en cuenta que el poco desarrollo de una sociedad aumenta la posibilidad de padecer de forma más grave las consecuencias de los desastres. Esto se deriva de la poca planificación de los asentamientos humanos y de su marcado crecimiento descontrolado. En otras palabras, “el crecimiento de las ciudades aumenta su vulnerabilidad a desastres naturales y socio-naturales, especialmente cuando es desordenado e incluye áreas marginales” (Dávila 2008, pág. 67) debido a que se tiene desconocimiento de los límites naturales y se abusa del territorio, aumentando la vulnerabilidad a las catástrofes.

Por ello, tanto a nivel internacional como nacional, se han implementado mecanismos que permitan reducir las consecuencias devastadoras y costosas de dichos desastres. Especialmente, la implementación de la Gestión de Riesgo de Desastres que tiene como objetivo reducir las posibilidades de ocurrencia de un desastre y sus efectos colaterales.

Sin embargo, a pesar de la normatividad existente, aún se encuentran dificultades a lo largo del territorio nacional para implementar la Gestión del Riesgo de Desastres que previene y mitiga los posibles desastres a los que se puede ver sometido gran parte de su territorio.

Por tanto, esta investigación materializada en un estudio de caso, en donde se compara la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en dos importantes departamentos del país, permitirá entender los motivos por los cuáles en ciertos territorios es más compleja su correcta y completa instauración que en otros. Específicamente, tiene como objetivo

analizar de qué manera el sistema de respuesta a emergencias en Antioquia y en Tolima da cuenta de los factores que influyen en la inclusión integral de la gestión del riesgo de desastres en la administración pública departamental.

Para poder cumplir con su objetivo principal, esta investigación comprende los hechos ocurridos desde el año 2010 hasta el año 2014, ya que en este periodo de tiempo gran parte del territorio nacional tuvo considerables afectaciones debido a distintos fenómenos naturales, e igualmente surgieron grandes cambios en la normatividad referente a la Gestión del Riesgo. Por tanto, en esta investigación se tiene en cuenta dos importantes momentos.

El primer momento que cabe resaltar se desarrolla en el periodo comprendido entre el 2010 y el 2011, pues corresponde a la ola invernal que se presentó en el país a causa del Fenómeno de la Niña que incrementó las precipitaciones en todas las regiones del país, especialmente en la región Caribe y en la Andina, tal y como se muestra en el anexo 1.

Dicha situación afectó grandes grupos poblacionales, “el total de personas registradas en el Registro Único de Damnificados (RUD) es de 3.219.239, lo que equivale al 7,0% de la población nacional” (Colombia Humanitaria 2012, pág. 12) dentro de los cuales la mayoría presenta condiciones altas de vulnerabilidad, pues “el 67,3% de los hogares afectados pertenecen a alguno de los programas especiales del gobierno nacional para enfrentar la pobreza extrema, como Familias en Acción, RedUnidos o programa para población desplazada” (Colombia Humanitaria 2012, pág. 13).

Con los datos proporcionados se puede afirmar, que el Fenómeno de la Niña constituyó una de las catástrofes que más ha afectado al territorio nacional, cuyas consecuencias perjudicaron tanto a la calidad de vida de la población, como el detrimento en el hábitat nacional y la economía que se sustenta principalmente en la agricultura.

Por estas razones, el presidente Juan Manuel Santos expidió el decreto 4580 de 2010 por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública con el fin de atender la emergencia e impedir la extensión de sus efectos. Así, se logró trabajar en conjunto con el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres (SINPAD), liderado por la entonces Dirección de Gestión del Riesgo de

Desastres (DGR) del Ministerio del Interior, los distintos organismos de socorro y la ayuda humanitaria de la población en general y la comunidad internacional.

El segundo momento del que se ocupa esta investigación inicia en el año 2012, puesto que en este año se implementa la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Desde este momento, se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y dicha política se comienza a ejecutar en todo el territorio nacional de manera autónoma.

Esta nueva política trajo consigo grandes cambios estructurales del enfoque que tenía la Gestión del Riesgo de Desastres, y por ende se crearon nuevas instituciones en las administraciones departamentales y municipales, capaces de dar respuesta a las nuevas exigencias del gobierno nacional para adaptarse a estos sucesos, con el fin de proteger al máximo la vida y los bienes de la población.

En vista de que en Colombia existen 32 departamentos con características diferentes, la presente investigación abordará dos de ellos, a saber Antioquia y Tolima, con el fin de demostrar que dichos territorios han trabajado este tema de manera autónoma y distinta, pero respetando los lineamientos que se establecen en la Ley, y esto se ve evidenciado en el sistema de respuesta a emergencias que cada uno pone en marcha cuando se le presenta alguna calamidad de esta naturaleza.

Al inicio de este proyecto se planteaba realizar un trabajo que comprendiera el análisis de datos cuantitativos y cualitativos. Sin embargo, por cuestiones inesperadas a lo largo del trabajo, se descartó el análisis cualitativo. No obstante, fue posible realizar una entrevista a la Secretaría de ambiente y Gestión del Riesgo de Tolima, la cual se encuentra como último anexo de este documento y da cuenta de las conclusiones brindadas por este estudio de caso.

Así las cosas, este trabajo de grado está dividido principalmente en tres partes. Primero, se hablará de la Gestión del Riesgo de Desastres, sus aspectos conceptuales, sus antecedentes y su implementación en Colombia.

Segundo, se identificará la manera en que esta política funciona en la administración pública departamental del país, y se centrará en describir la manera en que se ejecuta en los departamentos de Antioquia y de Tolima.

Finalmente, se darán las conclusiones de lo expuesto en la presente investigación, junto con una serie de recomendaciones que pueden ser utilizadas como guía para la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres por parte de las distintas administraciones departamentales.

1. GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

1.1 Aspectos conceptuales

Es preciso aclarar distintos conceptos que permitan tener una mayor claridad frente al tema que respecta, y de esta forma lograr el análisis y la relación de esta política con la administración pública departamental.

En primer lugar, es necesario evidenciar que existe una diferencia entre fenómenos y desastres naturales, si bien suelen ser usados como sinónimos no tienen la misma connotación. Por un lado, el fenómeno natural “se refiere a cualquier expresión que adopta la naturaleza como resultado de su funcionamiento interno. Los hay de cierta regularidad o de aparición extraordinaria y sorprendente” (Romero & Maskrey 1993, párr. 7). Esto no supone que la ocurrencia de un fenómeno natural sea desastroso o traiga consecuencias en exceso negativas para la población.

Por otro lado, un desastre natural “es la correlación entre fenómenos naturales peligrosos (como un terremoto, un huracán, un maremoto, etc.) y determinadas condiciones socioeconómicas y físicas vulnerables (como situación económica precaria, viviendas mal construidas, tipo de suelo inestable, mala ubicación de la vivienda, etc.)” (Romero & Maskrey 1993, párr.13). Entonces, es la intervención de distintos factores y características poblacionales lo que determina la gravedad de las consecuencias de los desastres.

En este sentido, es necesario recordar la ecuación que establece que el desastre es igual al riesgo por la vulnerabilidad (Desastre = Riesgo x Vulnerabilidad).

Por un lado, riesgo es entendido como “cualquier fenómeno de origen natural o humano que signifique un cambio en el medio ambiente que ocupa una comunidad determinada, que sea vulnerable a ese fenómeno” (Wilches-Chaux 1993, párr. 35). Entonces, el riesgo es una condición que posibilita daños y pérdidas físicas, económicas, sociales y culturales en el futuro.

Por otro lado, la vulnerabilidad se denota como

“la incapacidad de una comunidad para "absorber", mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea su "inflexibilidad" o incapacidad para adaptarse a ese cambio, que para la comunidad constituye, por las razones expuestas, un riesgo. La vulnerabilidad determina la intensidad de los daños que produzca la ocurrencia efectiva del riesgo sobre la comunidad” (Wilches-Chaux 1993, párr. 35).

Estas vulnerabilidades tienen múltiples causas, pero usualmente están relacionadas con la poca conciencia que tiene la sociedad del territorio que los rodea, por esto mismo se crean zonas pobladas en lugares que naturalmente no están adaptados para ello. Sin embargo, estas dinámicas se dan por la falta de condiciones socioeconómicas que impiden que las comunidades se asienten en terrenos adecuados.

Igualmente, las amenazas son las probabilidades que tiene un evento desastroso de ocurrir, poniendo en peligro las estructuras sociales que se encuentran en un territorio determinado. Pueden ser de origen natural, humano o tecnológico.

Entonces, es a través del entendimiento de las vulnerabilidades y de los riesgos que se encuentran dentro de la sociedad que se logra determinar el grado en que el desastre afectará a ese territorio, teniendo en cuenta las amenazas existentes.

Los desastres, al ser eventos constantes en la historia de la humanidad, han requerido de una intervención para minimizar y reducir las afectaciones que causaba tanto para la sociedad como para los territorios. Por esta razón, la Gestión del Riesgo busca atender esta problemática, definiéndose como “el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre.” (Naciones Unidas, 2009, pág. 18).

Es una definición que describe un “proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación” (Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia [UNGRD] 2015, párr. 11).

Este proceso sistemático está compuesto de tres procesos: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, que son de utilidad para desarrollar la gestión del riesgo en su totalidad, y constituye el ciclo de gestión de riesgo. Es decir, el trabajo integral que se debe realizar antes, durante y después de un evento desastroso.

Respecto al primer proceso, se hace necesario identificar y caracterizar los escenarios de riesgo presentes en todos los territorios del país. De esta manera, es posible comprender y priorizar los lugares con circunstancias que constituyan un mayor peligro para la comunidad.

A través de la correcta identificación de los escenarios de riesgo, se representa “el tipo de daños y pérdidas que pueden producirse en caso de presentarse un evento peligroso en unas condiciones dadas de vulnerabilidad. De su adecuada elaboración depende la comprensión y priorización de los problemas identificados y por consiguiente la efectividad de las medidas de intervención requeridas para solucionarlos” (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia [UNGRD] 2013, pág. 19).

De esta manera, se pueden tomar las medidas preventivas necesarias para disminuir la posible afectación. La prevención está relacionada con el origen del riesgo que amenaza a una sociedad, pues si se conoce de donde proviene se pueden encontrar las herramientas adecuadas para afrontarlo. En lo que respecta a la prevención de los riesgos de origen natural, no es posible erradicar los desastres naturales por completo, pues si bien hay algunas acciones que permiten mitigarlos no hay ninguna que permita eliminarlos por completo.

Las instituciones deben enfocarse en lo referente a la eliminación de los riesgos de carácter humano, así “deberían eliminarse totalmente la utilización de tecnologías obsoletas o de alto riesgo para la comunidad, la introducción al medio ambiente de sustancias altamente tóxicas y la indebida explotación de los recursos naturales” (Wilches-Chaux 1993, pág. 19). De igual forma, se debe tener en cuenta los estudios de impacto ambiental de todas las actividades y/o construcciones que afecten el ecosistema de una comunidad, para poder realizar un control previo del riesgo.

En el segundo proceso, se busca transformar o reducir los efectos que tienen los desastres para las comunidades cuando no ha sido posible eliminar por completo los riesgos a los que están expuestos. Tal como lo establece la Ley 1523 del 2012 en su artículo cuarto, este proceso abarca “medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera” (Ley 1523 de 2012 art. 4).

Lo que significa que, para lograr el objetivo de este proceso es necesario implementar medidas estructurales y no estructurales de mitigación.

“Las medidas estructurales de prevención y de mitigación de riesgos son obras de ingeniería empleadas para reducir o llevar a niveles “aceptables” el riesgo al que está expuesta una comunidad. Pueden ser catalogadas como preventivas, correctivas o de control” (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2005, pág. 35). Por ejemplo, las construcciones con estructuras sismo-resistentes, los pararrayos, los muros de contención, etc. En otras palabras, estas medidas hacen referencia a obras de carácter físico y material.

Mientras que, las medidas no estructurales de prevención y de mitigación de riesgos no suponen una construcción física y que “utiliza el conocimiento, las prácticas o los acuerdos existentes para reducir el riesgo y sus impactos, especialmente a través de políticas y leyes, una mayor concientización pública, la capacitación y la educación” (Naciones Unidas 2009, pág. 20). Es decir que, desde los códigos o las leyes busca cambiar las conductas de la sociedad respecto a este tema, y así mismo crear una concientización de los riesgos que supone la mala planificación territorial.

El tercer y último proceso que se refiere al manejo de los desastres se pone en ejecución desde que inicia un desastre. Teniendo en cuenta el manejo que se dio en los dos procesos anteriores las consecuencias pueden ser más o menos costosas y devastadoras para la sociedad. Esto significa que entre más empeño se haga en prevenir y mitigar los riesgos,

menores son sus probabilidades de ocurrencia y sus efectos adversos. Dentro de este proceso, se encuentran todos los mecanismos de respuesta para atender las necesidades inmediatas de los damnificados.

1.2 Breve historia de los desastres en Colombia

Por diferentes factores presentes en el país tales como su posición geográfica, sus fallas naturales y la forma en que se utiliza y se ocupa el territorio, se propicia la ocurrencia de grandes desastres naturales. Si bien los desastres naturales en su mayoría son imprevisibles, lo que hace que estos sean devastadores son las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las comunidades.

En primer lugar, se encuentra el terremoto ocurrido en Popayán el 31 de marzo de 1983 que tuvo una magnitud de 5.5 en la escala de Richter cuyos “daños producidos fueron estimados en cerca de 300 millones de dólares. La ciudad patrimonio histórico de la humanidad tuvo que ser reconstruida” (Hermelin 2005, pág. 29), pues las edificaciones del centro histórico se vieron afectados casi en su totalidad, ya que la mayoría de estas construcciones estaban hechas en adobe. Además, “causó la muerte de 283 personas y heridas graves a centenares más” (Hermelin 2005, pág. 33).

De esta experiencia nace el código de sismo resistencia en el país, que tenía como objetivo establecer los parámetros que debían tener las construcciones para evitar ser perjudicadas por un posible evento sísmico. Teniendo en cuenta el diseño de la construcción, la ubicación de la misma en el mapa de zonas de riesgo sísmicas y las especificaciones técnicas de seguridad que debían tenerse en cuenta, las nuevas edificaciones serían menos vulnerables a sufrir daños por dichos eventos.

En segundo lugar, la erupción del volcán Nevado del Ruiz que se produjo el 13 de noviembre de 1985 constituye otro de los eventos más trágicos que ha tenido Colombia. Los materiales que arrojó este evento causaron el derretimiento de una parte de la capa de hielo del volcán, lo que generó avalanchas a lo largo de los cauces de varios ríos que nacen a los alrededores del volcán. “Como consecuencia de los lahares se produjo la devastación de la ciudad de Armero, la destrucción parcial de Chinchiná y de numerosos asentamientos en sus alrededores, con un saldo de más de 20000 víctimas” (Hermelin 2005, pág. 39).

Este evento se considera como un hito en la historia de los desastres del país, puesto que ya existían recomendaciones científicas previas que predecían la pronta erupción del volcán y la magnitud del mismo, que se habían dado gracias a la observación y estudio del comportamiento del volcán. A pesar de esto, las autoridades del municipio no tomaron las medidas preventivas adecuadas y suficientes que hubiesen permitido disminuir las consecuencias de este desastre.

En tercer lugar, se destacan los sismos ocurridos el 17 y el 18 de octubre en el Atrato Medio con una magnitud de 6.6 y 7.7 grados en la escala de Richter respectivamente, cuyas réplicas se sintieron en casi todo el territorio nacional y afectaron a 30 municipios de Antioquia y a tres del Chocó. Este conjunto de desastres se destaca ya que tuvo afectaciones económicas, sociales y ambientales en esta región y fue atendido por el ya creado Fondo Nacional de Calamidades.

En cuarto lugar, se puede ubicar el terremoto de 6.4 grados en la escala de Richter en Tierradentro, que ocurrió el 6 de junio de 1994 y que posteriormente se convirtió en una avalancha. Se vieron afectadas directamente 28569 personas, que fueron “atendidos por los organismos de socorro en 24 albergues con infraestructura y 119 campamentos dispersos a manera de alojamientos temporales” (Cardona 1994, pág. 20).

Fue la comunidad indígena la que sufrió las mayores afectaciones, entonces debido a la complejidad del evento, el territorio y el tipo de población involucrada fue necesaria la creación de un organismo diferente al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres para atender esta emergencia. Por ello, se crea la Fundación Nasa Kiwe, que tuvo un enfoque integral para la atención y recuperación. Actualmente, sigue promoviendo proyectos de desarrollo en la región. Lo que significa que hubo una movilización de ayuda y atención mucho más coordinada a comparación con los desastres ocurridos en años anteriores.

En quinto lugar, se destaca el terremoto del Eje Cafetero del 25 de enero de 1999 cuya intensidad fue de 6.2 grados en la escala de Richter y perjudicó a 28 municipios de esta zona. “En total, se tienen registros de 8,523 heridos, presentando aproximadamente la cuarta parte de ellos traumas severos. Fueron éstos transferidos en menos de 24 horas a centros

hospitalarios vecinos, e incluso, cerca de 500 de ellos a Bogotá. Igualmente, se llegaron a consignar 731 desaparecidos” (Cepal 1999, pág. 8).

Este evento fue atendido por el Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo Social del Eje Cafetero [FOREC] para adelantar los procesos de reconstrucción con mayor rapidez y agilidad. Ya que contaba con un enfoque gerencial que le permitía manejar autónomamente los recursos y hacer control fiscal y administrativo a los procesos de reconstrucción.

Este suceso tuvo una gran cantidad de registro de afectados, ya que la región estaba caracterizada por el asentamiento de las comunidades en las laderas de las montañas, lo que disminuye la estabilidad de las edificaciones aumentando el riesgo de deteriorarse con un movimiento telúrico. Es decir, que las condiciones de la población no eran adecuadas, lo que evidencia la falta de control que las entidades ejercían sobre este tema.

Finalmente, el último hecho desastroso que sobresale fue causado por el Fenómeno de La Niña ocurrido entre el 2010 y el 2011. La emergencia invernal estuvo caracterizada por constantes e intensas precipitaciones que originaron inundaciones, deslizamientos, vendavales y avalanchas en gran parte del país. Se calcula que “el Fenómeno de la Niña 2010 - 2011 dejó un total de 2.350.207 personas damnificadas y 869.032 afectados en 1.061 municipios colombianos” (Sánchez 2011, pág. 2).

Este hecho provocó que el Estado tuviera que tomar medidas de emergencia poniendo en jaque a todas las instituciones competentes, ya que se requería de un gran esfuerzo institucional con una amplia movilización de recursos económicos y humanos para atender esta emergencia.

Con el antecedente del resultado obtenido por el trabajo del FOREC en el Eje Cafetero, el Estado decide atender y reconstruir los territorios afectados durante el fenómeno de la niña 2010-2011 a través de Colombia Humanitaria, que más que un organismo es una estrategia para coordinar las labores de atención y reconstrucción de la infraestructura física, social e institucional afectada.

Entonces, los desastres que han ocurrido en Colombia evidencian que en su mayoría han sido causa de la mala planificación territorial, el desconocimiento de las comunidades y el poco control de las autoridades lo que ha hecho que las consecuencias sean tan

devastadoras y costosas para la sociedad. Especialmente, el último aquí descrito hizo que el Estado colombiano se replanteara la manera en que se abordaban estos temas, es decir, que finalmente se pasó de la atención a la prevención de los desastres.

1.3 Normatividad de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia

En vista de la gran cantidad de desastres que han ocurrido a lo largo de la historia en el país, se han tomado distintas medidas normativas que determinan la forma en que se deben tratar dichas situaciones. Generalmente, dichas decisiones legislativas ocurrían luego de la ocurrencia de un desastre devastador, lo que supone que el país se iba adaptando a nuevos escenarios y realidades, para comprender poco a poco la importancia de la Gestión del Riesgo.

Se puede indicar que la normatividad existente inició con la Ley 49 de 1948 por la cual se creó el Socorro Nacional en caso de calamidad pública. El Socorro era un organismo que “estaba conformado por la Cruz Roja, cuya principal función era la atención de las víctimas de emergencia en el territorio nacional. En este ámbito, vale la pena mencionar que la Defensa Civil Colombiana fue creada en 1967 y también pasó a formar parte del sistema” (Sánchez 2011, pág. 4).

Igualmente, motivado por el desastre de Armero, se crea el Fondo Nacional de Calamidades a través del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del decreto 919 de 1989. Cuyo fin era canalizar los recursos para atender las calamidades o las situaciones de desastres naturales, centrado en los fines de interés público y asistencia social, estos recursos provenían en su mayoría de las transferencias del Estado y de donaciones.

Sin embargo, no es sino con la Ley 46 de 1988 que se da inicio a una estructura consolidada que atiende las cuestiones de riesgo y de desastres. Con dicha ley se crea y se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres [SNPAD], que tenía como objetivo definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades competentes, y garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos indispensables para la atención de los desastres y la posterior rehabilitación (Ley 46 de 1988 art. 1).

Así mismo, se le otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis meses contados a partir de la publicación de la Ley, para que dictará normas sobre el régimen de organización y funciones de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, del Comité Nacional, de los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres creados en esa Ley.

De esta forma, el Presidente expide el decreto 919 de 1989 por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que está constituido por el conjunto de entidades públicas y privadas que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, para alcanzar los objetivos descritos en la Ley 46 de 1988. “Este fue uno de los mayores avances del país en este ámbito durante la segunda mitad del siglo XX, ya que se establecían las funciones específicas de cada uno de los organismos que debían actuar en el contexto de una emergencia ocasionada por un desastre natural” (Sánchez 2011, pág. 6).

En este mismo documento se indica que el Presidente de la República tiene la facultad de declarar -mediante Decreto y con previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres- la existencia de una situación de desastre, su gravedad y sus efectos, para lo cual determinará si se trata de un asunto de competencia nacional o territorial.

Esto da cuenta del enfoque centrado en la atención que se manejaba en el país, lo que significa que todas las normatividades e instituciones estaban creadas para atender lo que ocurría durante y después de los desastres. Si bien esto era de gran ayuda en el transcurso de un evento de esta naturaleza y definía los parámetros para la reconstrucción de los daños y pérdidas, no representaba una solución a largo plazo.

Es allí donde empieza a tener relevancia el tema de la prevención y surge el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres con el decreto 93 de 1998, cuyo fin era la reducción y la prevención de los desastres, la respuesta efectiva en caso de un desastre y la recuperación rápida de zonas afectadas. Del mismo modo se conforma un sistema integrado de información que permitiría gestionar el riesgo existente en el país. También, mediante la Ley 388 de 1997 se creó el Plan de Ordenamiento Territorial, donde se incorpora

el riesgo como elemento a tener en cuenta para la planificación y configuración territorial, disminuyendo la posibilidad de crear comunidades en condición de vulnerabilidad.

Lo que significa que Colombia se ha caracterizado por tener una amplia normatividad frente al tema, incorporando con el pasar de los años un enfoque preventivo, y no centrado sólo en la atención de los desastres.

Si bien hubo un cambio notable en la normatividad que incluía a la prevención de los desastres, la experiencia práctica demuestra que su correcta instauración en los distintos niveles de administración pública no fue efectiva, ya que los desastres que se iban presentando seguían siendo igual o peor de desastrosos.

Entonces, el gobierno decide incorporar en su totalidad el enfoque preventivo centrándose en la importancia de la Gestión del Riesgo de Desastres. Pues, la misma experiencia había dejado claro que aunque se tuviera un sistema sólido y organizado en atención de emergencias, con la prevención se podría utilizar mejor los recursos y la sociedad tendría más garantías de salvaguardar su vida y sus bienes en caso de una calamidad de este tipo.

Posteriormente, surge la Ley 1523 del 2012 por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Una política que se centra en atender las causas de los desastres para reducir las consecuencias, a través de procesos.

Esta política, “define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante las cuales se ejecutan los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el marco de la planificación del desarrollo municipal, departamental y nacional” (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia [UNGRD], pág. 19). Asegurando que la atención del riesgo de desastres se haga de una manera más integral, desde el enfoque de la prevención y no de la atención.

En primer lugar, el conocimiento del riesgo se refiere a la parte previa donde se deben conocer todos y cada uno de los posibles riesgos, su magnitud, su desarrollo y su naturaleza, para poder reducirlos. En segundo lugar, la reducción del riesgo, se logra con un amplio

conocimiento sobre el tema para así poder planificar adecuadamente los mecanismos de acción para manejar los desastres, y si es posible hacer todo lo posible para prevenirlos. Y, en tercer lugar, el manejo de desastres es la etapa final, que se realiza durante y después de un desastre, y que gracias a las dos etapas anteriores, sus consecuencias pueden ser menos costosas y trágicas para la sociedad.

Dentro de esta última etapa, el Estado y sus instituciones deben actuar de manera rápida para que se puedan contrarrestar adecuadamente las consecuencias de los desastres naturales. Esto se logra con el sistema de respuesta a emergencia, que según el artículo 35 de la Ley Gestión del Riesgo de desastres se refiere a:

Todos los aspectos que deben activarse por las entidades en forma individual y colectiva con el propósito de ejecutar la respuesta a emergencias de manera oportuna y efectiva [...] Este sistema se centrará principalmente en la optimización de la prestación de servicios básicos durante la respuesta como accesibilidad y transporte, comunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública, información geográfica, el manejo general de la respuesta y definición de estados de alerta, entre otros. (Ley 1523 del 2012, art. 35).

De esta forma, el sistema de respuesta a emergencias da cuenta del trabajo y el esfuerzo institucional que ha debido implementar cada entidad territorial para afrontar eventos de esta magnitud.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL Y LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Dentro de los Estados existe un conjunto de organizaciones públicas que se encargan de gestionar todos los procesos que requiere el Estado para cumplir con sus objetivos. De esta forma, la administración pública se constituye como “la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder” (Guerrero 1997, pág. 27).

Colombia está dividido en diferentes entidades territoriales, a saber: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Por tanto, se caracteriza por su descentralización territorial. La descentralización se define como el proceso “mediante el cual se otorgan competencias y/o funciones administrativas y recursos a las entidades territoriales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad (brindándoles cierta autonomía para que se manejen por sí mismas)” (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2012, pág. 53).

Además, las entidades territoriales, entendidas como “personas jurídicas de derecho público que, dentro de la división general del territorio, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y ejercen, con arreglo a principios de coordinación, concurrencia y solidaridad, las competencias que le sean asignadas por la Constitución y la ley” (DNP 2012, pág. 134), tienen un mayor grado de participación y autonomía al momento de tomar decisiones referentes a su funcionamiento y gasto.

Entonces, es deber de la administración pública implementar dentro de sus políticas a la gestión del riesgo de desastres. Pues, "la administración pública es el estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de dirección involucrados en la ejecución de las leyes y las políticas de las autoridades gubernamentales" (Dimock 1980, pág. 114). Es decir, que la administración pública vela por el interés general por medio de sus instituciones a través del cual forma mecanismos de protección y cuidado a sus habitantes.

2.1 Ola invernal

En el 2010 debido a las fuertes lluvias que ocasionó el Fenómeno de la Niña en el país, más de un millón de personas se vieron afectadas (Colombia Humanitaria 2012, pág. 12), por lo que el Estado tuvo que tomar medidas para afrontar esta situación.

Debido a la magnitud de esta calamidad, el Presidente expidió distintos decretos que respaldaran y organizaran sus acciones, dadas las facultades legales que le confería el decreto 919 de 1989: “El Presidente de la República declarará mediante Decreto y previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la existencia de una situación de desastre, y en el mismo acto la clasificará según su magnitud y efectos, como de carácter nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal” (Decreto 919 de 1989, art. 1).

Así entonces, teniendo como consideraciones los reportes del IDEAM y las cifras de las personas afectadas, se expide el decreto 4579 del 2010 “por el cual se declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano” donde se establece que la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia debe crear un plan de acción específico “para el manejo de la situación declarada que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir en su ejecución” (Decreto 4579 de 2010, art. 3).

Al mismo tiempo, el Presidente -en uso de las facultades que le otorga el artículo 215 de la Constitución Política- expide el decreto 4580 del 2010 “por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública” por un periodo de tiempo de treinta días con el fin de remediar y evitar que se expandieran los efectos de esta adversidad.

Se puede afirmar que el motivo por el cual se emiten estos decretos simultáneamente, se debe a la fuerza de las normas que el Presidente tramite después. Es decir, posterior a la declaratoria de situación de desastre (Decreto 4579 del 2010) la normativa expedida es de jerarquía menor a la que se tramita durante el estado de emergencia (Decreto 4580 del 2010),

ya que en esta última situación los estatutos tienen un carácter de ley, lo que permite modificar o revocar una ley ya existente.

Entonces, los decretos expedidos durante el estado de emergencia transformaron en gran medida las leyes previas referentes a la Gestión del Riesgo de Desastres, y abrió campo para los referentes que posibilitaron la creación de la ley 1523 del 2012 que rige actualmente.

La mayoría de estos decretos buscaban crear mecanismos que facilitaran la pronta recuperación de las zonas afectadas, y brindaran ayudas para mejorar la situación de los damnificados. Para efectos prácticos, cabe resaltar unos cuantos decretos que evidencian el surgimiento de los postulados propios de la Gestión del Riesgo de Desastres en el país.

En primer lugar, el decreto 4674 del 2010 “por el cual se dictan normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas” establece que se debe regular “la organización y ejecución de las medidas encaminadas a la protección de la población que se encuentre en grave peligro o ante la inminencia de desastre con motivo del Fenómeno de La Niña 2010-2011” (Decreto 4674 del 2010, art. 1).

De igual forma, se adopta el concepto de mitigación dentro del discurso gubernamental, que en dicha época buscaba evitar y/o reducir el número de personas afectadas por la ola invernal. Este es uno de los pilares fundamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres que centra su atención en la prevención de los desastres para disminuir las consecuencias de estas calamidades.

En segundo lugar, se crea el Fondo de Adaptación mediante el decreto 4819 del 2010 “cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña” (Decreto 4819 del 2010, art. 1). Este fondo está caracterizado por tener una estructura organizativa clara y gerencial reflejada desde su consejo directivo.

El consejo directivo del Fondo, está constituido por: “un representante designado por el Presidente de la República, quien lo presidirá; el Ministro del Interior y de Justicia o su delegado; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado; un Ministro designado por el Presidente de la República en atención a los proyectos o asuntos puestos a consideración del Consejo; el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado; el Director del Departamento Nacional de Planeación o su

delegado y cinco (5) miembros del sector privado designados por el Presidente de la República” (Decreto 4819 del 2010, art. 2).

Aunque la participación del sector privado es una muestra del enfoque gerencial que permite la adquisición de conocimientos propios del sector privado junto con asociaciones que agilizan los procesos de reconstrucción y recuperación, se evidencia la falta de presencia de la administración pública departamental y municipal. Pues, solo hay representantes de entidades nacionales más no de ninguna otra entidad territorial.

Esto dificulta el buen trabajo del Fondo ya que si se involucrara a los representantes de los territorios afectados y de los damnificados, por su experiencia y la sabiduría que tienen acerca de su territorio, sería posible afrontar las consecuencias de una forma integral y personalizada.

En el presente, el Fondo de Adaptación sigue en vigencia con la misma composición del consejo directivo. Pero, “con la expedición de la Ley 1753 de 2015 mediante la cual se adopta el Plan de desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, se le atribuyó al Fondo la facultad de ejecutar proyectos integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático con un enfoque multisectorial y regional, además de los relacionados con el fenómeno de La Niña” (Fondo Adaptación 2014, párr. 4) lo que le permite generar desarrollo territorial asociados a la Gestión del Riesgo de Desastres.

En tercer lugar, dos decretos dan cuenta de la importancia que empieza a tener la planificación del territorio para prevenir los desastres y disminuir los efectos de estos. Por tanto, este componente debe ser incluido en la Gestión del Riesgo de Desastres.

Por un lado, el decreto 4821 del 2010 “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional”, se asegura que los futuros lugares donde los habitantes se ubicarían estén situados en un terreno que no posea ninguna condición de vulnerabilidad socio-natural.

Por otro lado, el decreto 4824 del 2010 “por medio del cual se permite la disposición temporal de los escombros y la utilización de fuentes de materiales para atender la emergencia invernal”, evidencia la importancia de tener lugares debidamente adecuados para

cuando se presenten calamidades. Es decir que en caso de un desastre natural ya se tengan los espacios disponibles dentro del plan de Gestión del riesgo, para así evitar el uso de lugares provisionales no aptos para estos fines.

Finalmente, el decreto que cabe resaltar es el decreto 20 de 2011 pretendía declarar un nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública. Sin embargo, este decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-216/11.

Las principales razones de la inexecutable de este decreto se deben a que en la parte considerativa del mismo no se abducen hechos diferentes o relevantes a los que se expusieron en el primer decreto de Estado de Emergencia. Por tanto, el Gobierno Nacional debió hacer una prórroga del Decreto 4580 del 2010 de manera oportuna, y no expedir un nuevo documento.

En otras palabras, para la Corte Constitucional los hechos presentados podían ser solucionados con las herramientas creadas por los distintos decretos ya expedidos, y los sucesos nuevos podían haber sido previstos y de igual forma solucionados por los mecanismo de solución ya creados. Esto con el fin de evitar que con el nuevo decreto existiera una desviación de poder, dada por un posible abuso de la competencia entregada al Presidente de expedir decretos con fuerza de ley.

Entonces, todo el marco normativo que el Gobierno de Colombia confirió en esta época sustenta la estrategia gubernamental denominada Colombia Humanitaria, que tenía como objetivo coordinar y orientar las acciones específicas referentes a la reconstrucción económica, física y social de los territorios afectados. Por ende, Colombia Humanitaria “es una estrategia, dotada de un aparato administrativo especial y temporal encargado de coordinar la acción integral del Estado y gestionar eficazmente los 5.3 billones de pesos que

el gobierno destinó para atender las fases de atención humanitaria y rehabilitación” (Colombia Humanitaria 2012, pág. 24).

Lo aquí expuesto, da cuenta del manejo que se tenía de estos eventos trágicos para la sociedad colombiana centrado en la atención posterior de los mismos y no de la prevención y mitigación.

Igualmente, se demuestra que la administración pública Nacional fue la encargada de manejar todos estos temas que solucionaban los problemas que aquejaban a los territorios más afectados por el Fenómeno de la Niña, entre esos Antioquia y Tolima.

2.2 Ley 1523 del 2012

La ley 1523 del 2012 “por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres [PNGRD] y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres” dispone los lineamientos de acción que se manejan a nivel Nacional, departamental y municipal respecto al tema en cuestión.

Así, se establece que “son instancias de dirección del sistema nacional: El Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, el Gobernador en su respectiva jurisdicción, el Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción” (Ley 1523 del 2012, art. 9). Lo que significa que dicha Ley establece que las máximas autoridades de las entidades territoriales deben hacer parte activa de la dirección del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo. Por tanto, se debe incluir esta gestión en las diferentes administraciones públicas.

Si bien, todos los niveles territoriales son de gran importancia, el nivel departamental representa uno de los pilares más fundamentales al ser la entidad que maneja más recursos y por tanto tiene más autonomía a la hora de desarrollar sus políticas, frente a las entidades que están en una categoría menor a esta.

En este sentido, la ley manifiesta que los Gobernadores “son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional

y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial” (Ley 1523 del 2012, art. 13)

Por consiguiente, el gobernador debe accionar los mecanismos necesarios para cumplir a cabalidad los tres procesos que componen la Gestión del Riesgo de Desastres, a saber: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y el manejo de los desastres integrado por el Sistema de Respuesta a Emergencias. Como se mencionó en el capítulo anterior gracias al buen desarrollo de los dos primeros procesos, se facilita la ejecución del último y en consecuencia los efectos de las calamidades son menos adversos.

Esto se debe a que el manejo de respuesta a emergencias integra acciones fundamentales para el proceso de recuperación y reconstrucción de los desastres, centrado específicamente en “la optimización de la prestación de servicios básicos durante la respuesta” (Ley 1523 del 2012, art. 35).

Puesto que, este es el proceso en donde se requieren de esfuerzos institucionales significativos que demuestren la coordinación interinstitucional y el buen manejo de recursos, ya que los planes que se desarrollen en las respectivas jurisdicciones deben ir en armonía con lo estipulado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

2.2.1 Antioquia 2012-2014

Antioquia es un departamento ubicado al noroeste del país, cuenta con una extensión 63.612 Km² y está dividido en 125 municipios. Según el DANE, cuenta con una población estimada de 6.456.207 habitantes al año 2015 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] 2005, párr. 1). La entidad que encabeza la Gestión del Riesgo de Desastres es el Departamento Administrativo del Sistema para la Prevención, Atención y Recuperación de Desastres [DAPARD].

El DAPARD fue creado el 20 de agosto del 2012 mediante el decreto 2049 del mismo año. Este decreto establece la organización de esta institución, junto con la conformación y funciones que deben desempeñar los comités encargados de cada etapa que conforma la Gestión del Riesgo de Desastres.

En lo que respecta al tema a investigar, el Comité Departamental para el Manejo de Desastres del DAPARD tiene como objetivo principal ser una instancia que “asesora y planifica la implementación permanente del proceso de manejo de desastres con las entidades del Sistema Nacional” (Decreto 2049 del 2012, art. 10). Es decir, que bajo su poder se encuentran todas las herramientas referidas al Sistema de Respuesta a Emergencias.

En el Plan Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres de este departamento se establece que la línea estratégica encargada del manejo de los desastres tiene como objetivo “la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación pos desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación: rehabilitación y recuperación” (DAPARD 2014, pág. 219).

Entonces, se enfoca en la preparación para la respuesta ante los desastres, la ejecución de la respuesta y la recuperación de los desastres, mediante la correcta coordinación de las actividades y acciones encaminadas a solventar las problemáticas ocasionadas por las calamidades de este tipo.

Cabe resaltar que en esta línea estratégica, es clave el concepto de preparación para la respuesta. Lo que evidencia el uso del concepto de prevención de desastres, ya que tiene dentro de sus componentes las alertas tempranas, que permiten agilizar los distintos mecanismos de acción de respuesta. Entonces, el departamento de Antioquia se enfoca en las herramientas tanto institucionales como físicas que puedan ser de utilidad para solventar los momentos clave de un desastre: el antes, el durante y el después.

2.2.2 Tolima 2012-2014

El departamento de Tolima está situado en el centro-occidente del país, cuenta con una superficie de 23.562 km², está dividido en 47 municipios y tiene una población estimada de 1.408.274 habitantes al año 2015, (DANE 2005, párr.1). En este departamento, el manejo que se le da a la gestión del riesgo de desastres se hace a través de la Secretaria del Ambiente y Gestión del Riesgo del Tolima.

La Secretaria del Ambiente y Gestión del Riesgo del Tolima es quien dirige el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo del Tolima creado el 8 de junio del 2012 mediante el decreto 0572 del mismo año. En este decreto se establece la organización y

funciones que deben desempeñar cada una de las comisiones encargadas para la prevención, mitigación y manejo de los desastres.

En el caso de la Comisión técnica operativa para los procesos de manejo de los desastres, es la instancia que “asesora y planifica la implementación permanente del proceso de manejo de desastres con las entidades del Sistema Nacional” (Decreto 0572 del 2012, art. 11). Por lo que todas las herramientas referidas al Sistema de Respuesta a Emergencias se encuentran dentro de sus funciones.

Estas herramientas se hacen visible en el Plan Departamental para la Gestión del Riesgo del Tolima (2013-2030) que en su eje de administración y manejo del desastre, establece que su función es “salvar vidas humanas a través de la administración, manejo y coordinación de todos los accidentes, emergencias y/o desastres que se presente en el departamento del Tolima de una forma eficiente, eficaz, adecuada, oportuna y rápida donde se cause el menor impacto para la comunidad” (Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo del Tolima 2012, pág. 43).

Por tanto, los instrumentos por los cuales la administración pública de Tolima busca alcanzar este fin, se centran en la coordinación interinstitucional y el mejoramiento de las mismas, teniendo en cuenta los planes que los 47 municipios adopten dentro de sus políticas. A su vez, busca que todas las instituciones cuenten con los recursos necesarios para que se doten de equipos, tecnología e infraestructura para que de esta forma el servicio que se presta sea de calidad y de manera oportuna.

En consecuencia, se puede afirmar que el Sistema de Respuesta a Emergencias del departamento de Tolima centra sus esfuerzos en el fortalecimiento y optimización de las instituciones, ya que estas serán las que presten la atención necesaria en los casos de calamidad.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La visión de la Gestión del Riesgo de Desastres puede ser de gran beneficio para el país, ya que hasta el momento ha hecho posible el proceso educativo, a todos los sectores de la sociedad, respecto a la importancia de la prevención y de la mitigación para contrarrestar o disminuir los efectos de las situaciones de desastres que suelen ocurrir en el territorio de Colombia.

Sin embargo, el correcto manejo de esta política supone un gran esfuerzo por parte de las diferentes administraciones públicas del país, ya que se necesita de una coordinación institucional que sea capaz de involucrar a la comunidad para poder trabajar de una forma adecuada e integral sobre el territorio.

Pues, son las instituciones locales las que conocen a profundidad las características del territorio y de la sociedad por su trabajo constante con ellas. Mientras que, una institución nacional por más grande que sea, no tiene la capacidad de conocer todas las particularidades de todas las entidades territoriales que conforman el país.

La Ley 1523 establece de una manera muy adecuada, que desde las entidades territoriales se maneje a la Gestión del Riesgo en sus tres procesos (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres). No obstante, teniendo en cuenta el marco jurídico Nacional que le da potestades al Fondo de Adaptación para estructurar y ejecutar proyectos referentes a la Gestión del Riesgo de Desastres, se puede afirmar que este Fondo es una herramienta paralela a la Ley 1523 del 2012.

Esto supone que hay dos marcos normativos trabajando el mismo tema desde enfoques diferentes. Por un lado, el Fondo se centra en crear proyectos y conocimientos de manera general, mientras que la Ley 1523 tiene en cuenta particularidades de los territorios para ejecutar sus políticas. Lo que significa que hay una dificultad para concertar los proyectos que tanto la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres como el Fondo de Adaptación deben gestionar.

Si ambas entidades se comunican y trabajan de forma conjunta, articulando sus funciones y sus planes de acción, se pueden generar mejores y mayores resultados. Puesto

que por medio de esta colaboración se evita que haya una duplicidad de funciones, y por tanto se logra evitar grandes males que aquejan a la administración pública como lo es la corrupción y la ineficiencia.

Del mismo modo, la teoría que fundamenta la ley establece que las entidades territoriales deben implementar la Gestión del Riesgo de Desastre en sus políticas. En los casos analizados se evidencia que los integrantes de las autoridades competentes de este tema hacen parte de la misma administración, es decir que tienen cargos de gran importancia en las distintas entidades de los departamentos.

Pero, se hace necesario que se integre a los líderes de las comunidades –especialmente aquellas que se han visto más afectadas por desastres pasados, o que se encuentran en lugares de riesgo- en los consejos departamentales, para que sean una parte activa que aporte conocimientos autóctonos y evidencien las necesidades reales de su comunidad. De esta forma, es posible que la Gestión del Riesgo de Desastres en los departamentos logre implementar medidas más adecuadas para atender las realidades de su sociedad.

Si bien los procesos de conocimiento y reducción del riesgo son bastante importantes para evitar grandes tragedias, es en la etapa de manejo de desastres que se evidencia el buen -o mal- trabajo que se ha realizado previamente. Pues, si se ha hecho de una forma adecuada el departamento, a través del sistema de respuesta a emergencia, será capaz de atender los desastres que se presenten sin necesidad de acudir a la ayuda de instituciones de jerarquía mayor.

Es decir, que la integralidad en los tres procesos que componen a la Gestión del riesgo de Desastres, permiten que las distintas entidades territoriales manejen autónomamente los acontecimientos que ocurren en su jurisdicción. Esto permite que la administración pública opere de manera descentralizada tal como se establece en la Constitución Política del país, permitiendo que bajo su autonomía y sus recursos gestionen los instrumentos adecuados para instaurar esta política.

No obstante, es necesario aclarar que existen situaciones referentes a la Gestión del Riesgo de Desastres que superan las capacidades de las entidades territoriales. En estos casos, las autoridades locales deben requerir el apoyo de entidades de niveles de gobierno

superiores. Esto no supone una pérdida de autonomía, por el contrario demuestra la capacidad de los territorios y entidades responsables de actuar de manera conjunta y coordinada.

En cuanto a los casos analizados en este documento, se puede evidenciar que la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres es un factor que ha contribuido a la disminución de afectados cuando se presentan fenómenos naturales. Por ejemplo, entre el 2010 y el 2011, había 287136 afectados en Antioquia y 95608 en Tolima. Mientras que, después de la implementación de la ley, en el periodo comprendido del 2012 al 2014 había 109799 afectados en Antioquia y 25280 en Tolima (Desinventar (s.f)). (Ver anexo 2).

Lo que significa que esta política es benéfica para todos los sectores de la sociedad, pues los habitantes están más protegidos que antes, y los gobernantes deben asumir menos costos para la recuperación de las comunidades.

En el caso estudiado, referente al sistema de respuesta a emergencias, ambos departamentos han mostrado un avance desde perspectivas diferentes. Por un lado, Antioquia ha centrado sus esfuerzos en crear instrumentos tanto institucionales como físicos que permitan no solo responder ágilmente a cualquier eventualidad, si no estar alertas a estos sucesos. Por otro lado, Tolima está enfocado en fortalecer su capacidad institucional para tener una respuesta óptima y eficaz, en caso de un eventual desastre.

El hecho de que ambos departamentos no tengan las mismas prioridades a la hora de implementar esta política en sus administraciones, no quiere decir que una esté mejor ejecutada que la otra. Por el contrario, demuestra que las administraciones públicas departamentales se adaptan a sus necesidades teniendo en cuenta su historia y sus características.

En otras palabras, cada departamento entiende la Gestión del Riesgo de Desastres de acuerdo a sus necesidades lo cual es ideal ya que al ser territorios diversos necesitan implementar instrumentos que den respuesta a sus particularidades. Lo único que deben evitar es la visión centrada en la atención a los desastres, y enfocarse en los esfuerzos referentes a la prevención para poder seguir los lineamientos establecidos en la Ley 1523 del 2012.

De tal manera, la presente investigación demuestra que existen diversos factores que influyen en la correcta instauración de una política pública, estos factores se deben a la heterogeneidad de los territorios. Esto quiere decir que una política no puede ser aplicada de manera idéntica en dos lugares, todo debe ser adaptado al entorno donde se encuentra, pues este interviene en las condiciones que son necesarias para solventar o prevenir una situación considerada como problemática.

Entonces, no es posible afirmar que hay territorios capaces de implementar una política mejor que otros territorios, ya que debido a las particularidades de cada población no todo tiene que ser uniforme. Se debe optar por mantener lo básico de la política a implementar y adaptarlo a las características individuales que se posea.

Por tanto, todos los departamentos del país deben encontrar cuales son las características propias que les permiten tener ventajas a la hora de implementar en su administración una política pública. Antioquia y Tolima han logrado identificar correctamente sus necesidades, y con el paso del tiempo han adaptado la Gestión del Riesgo de Desastres a los aspectos de mayor atención que requieren sus departamentos.

De igual manera, la administración siempre debe tener presente que “las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones” (Wilson 1887, pág. 85), para evitar que la corrupción corrompa el trabajo que la administración realiza, beneficiando a unos pocos y desmejorando la calidad de vida de la población.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Guerrero, O. (1997). *Principios de administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá.

Hermelin, M. (2005). *Desastres de origen natural en Colombia 1979-2004*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Capítulos de libro

Wilson, W. (1887). El Estudio de la Administración. En J. Shafritz y A. Hyde (Comp.), *Clásicos de la Administración Pública* (pág. 73-96). México: Fondo de Cultura Económica.

Publicaciones periódicas académicas

Cardona, O. (1994). El sismo del 6 de junio de 1994: Atención de la Emergencia y Planteamientos para la Reconstrucción. *Desastres y Sociedad*, (4), 19-32. Disponible en: <http://www.desenredando.org/public/revistas/dys/rdys04/dys4-1.0-nov-7-2001-ESPECIAL.pdf>

Dimock, M. (1980). ¿Qué es la Administración Pública? *Revista de Administración pública* (44), 111-116.

Sánchez, A. (2011). Después de la inundación. *Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República - CEER*. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER_150_0.pdf

Otras Publicaciones

Colombia Humanitaria. (2012). *Estudio de caso: Fenómeno de la Niña 2010 – 2011*. Disponible en: http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2014/estudio_caso.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2012). *Valoración de daños y pérdidas: Ola invernal en Colombia 2010-2011*. Bogotá, Colombia

Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo del Tolima. (2012). *Plan Departamental De Gestión Del Riesgo Del Tolima*. Ibagué, Tolima.

Dávila, J. D. (2008). *Desarrollo De La Gestión Del Riesgo Por Fenómenos De Origen Natural Y Antrópico En El Municipio De Medellín Durante El Periodo 1987 – 2007* (Tesis). Recuperado del Repositorio de la Universidad de Antioquia.

Decreto 0572. *Por el cual se conforma y organiza el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo del Tolima, los Comités departamentales y se dictan otras disposiciones*. (2012, junio 8). Ibagué, Tolima.

Decreto 919. *Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones* (1989, Mayo 1) República de Colombia. Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13549>

Decreto 2049. *Por medio del cual se conforma y organiza el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Antioquia y los Comités Departamentales*. (2012, abril 24). Medellín, Antioquia.

Decreto 4579. *Por el cual se declara la situación de desastre nacional en el territorio Colombiano*. (2010, diciembre 7). República de Colombia. Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40913>

Decreto 4580. *Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública*. (2010, diciembre 7). República de Colombia. Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40910>

Decreto 4674. *Por el cual se dictan normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas*. (2010, diciembre 17). República de Colombia. Disponible en:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4674_2010.html

Decreto 4819. *Por el cual se crea el Fondo Adaptación*. (2010, diciembre 29). República de Colombia. Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41080>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2005). *Censo general: Antioquia*. Obtenido de:
http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/05000T7T000.PDF

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2005). *Censo general: Tolima*. Obtenido de:
http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/73000T7T000.PDF

Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres [DAPARD]. (2014). *Plan Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Medellín, Antioquia.

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2012). *Elementos básicos del Estado colombiano*.

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2005). *Guía ambiental para obras de prevención y mitigación de riesgos*. Bogotá.

Desinventar (s.f) *Inventario histórico de pérdidas*. Consultado el 3 de septiembre del 2015. Obtenido de: http://online.desinventar.org/desinventar/#COL-1250694506-colombia_inventario_historico_de_desastres

Fondo Adaptación. (2014). *¿Quiénes somos?*. Disponible en:
<http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/el-fondo/quienes-somos>

Ley 1523. *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*. (2012, abril 24). República de Colombia. Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47141>

Naciones Unidas. (2009). *Terminología Sobre Reducción de Riesgo de Desastres*. Ginebra, Suiza.

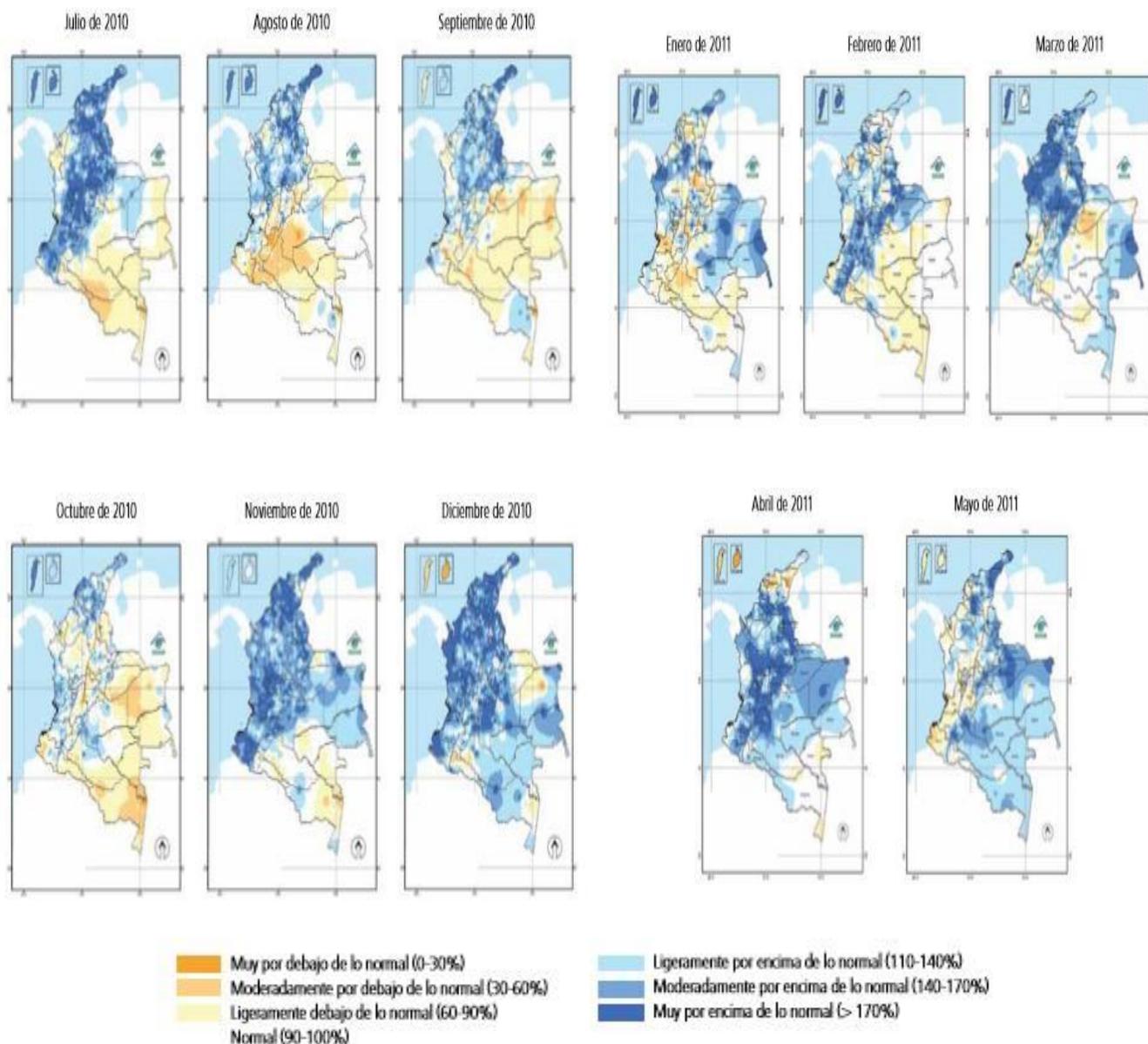
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia [UNGRD]. (s.f.). *Asistencia Técnica en Gestión del Riesgo a nivel Municipal y Departamental*.
Obtenido de: http://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/archivos/Taller_EMRE.pdf

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres- Colombia [UNGRD]. (2013). *Guía Comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Disponible en:
<http://cedir.gestiondelriesgo.gov.co/archivospdf/2-guia-comunitaria-grd.pdf>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia [UNGRD]. (2014). *Misión y Visión*. Obtenido de: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Mision-y-Vision.aspx>

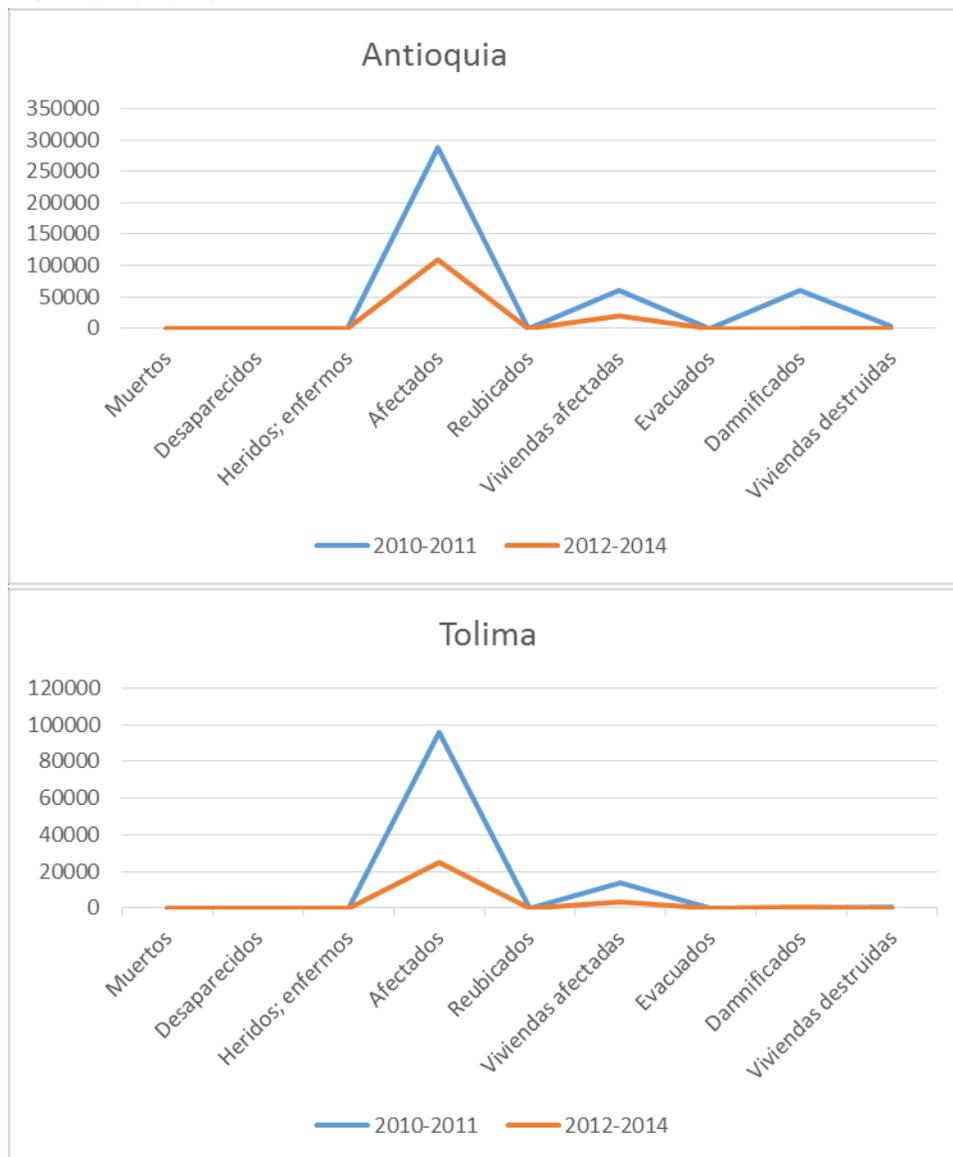
ANEXOS

Anexo 1. Mapa: Precipitación en porcentajes con respecto al promedio multianual (Enero - Diciembre, 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] 2012, pág. 25.

Anexo 2. Gráfico. Número de afectados por fenómenos naturales en Antioquia y en Tolima 2010-2014



Fuente: Gráfica elaborada la autora del presente trabajo de grado con base en la información de Desinventar (s.f) Disponible en: http://online.desinventar.org/desinventar/#COL-1250694506-colombia_inventario_historico_de_desastres

Anexo3: Entrevista.

Entidad: Secretaría del Ambiente y Gestión del Riesgo Gobernación del Tolima

Nombre: Andrea Mayorquin Perdomo

Cargo: Secretaria del Ambiente y Gestión del Riesgo

Tiempo en el cargo: 2 Meses

1. ¿Cómo entiende la Gestión del Riesgo de Desastres?

La Gestión del Riesgo de Desastres es una Política Publica que involucra todos los actores presentes en un territorio, para tomar acciones que conlleven al conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, para garantizar la seguridad, la calidad de vida de las personas y la conservación del ambiente.

2. En su departamento y de acuerdo a la entidad a la que usted pertenece ¿cómo se ejecuta?

En el Departamento del Tolima la Gestión del Riesgo se lidera desde la Secretaría del Ambiente y Gestión del Riesgo, que como su nombre lo indica articula la gestión del riesgo con el ambiente, ya que en la medida en que se proteja, se conserve y se maneje de la mejor forma el territorio se disminuye la posibilidad de presentarse emergencias o desastres. Para realizar la coordinación de acciones para la gestión del riesgo existe el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, desde el cual se toman las decisiones necesarias según sea el caso y se trabaja en Conocimiento y Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres.

3. ¿Cómo entiende la Ley 1523 del 2012?

La ley 1523 es un instrumento que permite organizar la gestión del riesgo, de tal manera que imparte responsabilidades en todos los niveles del estado al igual que a los particulares, para poder atender de manera oportuna cualquier desastre que se presente, al igual que trabajar en conocimiento y reducción del riesgo.

4. De un ejemplo de cómo se ejecutó la GRD en un desastre específico de su departamento.

El Departamento del Tolima ha sido pionero en la atención de desastres, recordemos que debido a la tragedia de Armero Tolima en el año 1985 fue cuando se evidenció que el país no estaba preparado para atender desastres de esta magnitud, fue entonces cuando se promulgó

el decreto ley 919 de 1989, y desde entonces han salido diferentes leyes relacionadas con el tema hasta la más reciente que es la ley 1523 de 2012.

Para hablar de un desastre específico en el Norte del Tolima se presentó un fenómeno de remoción en masa que afectó a varios municipios de la zona alta de la cordillera, en noviembre del año 2008.

a. ¿Cómo sabe si fue un buen resultado?

Fue un buen resultado porque se atendieron las familias afectadas y se recuperó la infraestructura y las actividades productivas de la zona

b. ¿Usa indicadores para medir los resultados? ¿Cuáles?

Familias afectadas vs familias atendidas, ayudas humanitarias entregadas, áreas afectadas.

c. ¿Qué enseñanza le dejó este evento?

Que los organismos de socorro deben ser fortalecidos para poder apoyar de la mejor manera la atención de desastres.