



EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL TRATAMIENTO DE LOS RIESGOS SOCIONATURALES EN COLOMBIA

CAMILO CÁRDENAS GIRALDO
Director Ejecutivo CORPREVER

*Disertación en los "Martes del Planetario", marzo de 1999,
evento organizado por la Sociedad Geográfica de Colombia*

INTRODUCCION

El objetivo de la ponencia es establecer algunos de los aspectos relevantes sobre la forma en que ha evolucionado en Colombia, durante los últimos años, el tratamiento para reducir los riesgos de origen socionatural, visualizando sus perspectivas hacia el futuro.

Hoy día el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres es duramente cuestionado y criticado por la forma en que el Gobierno ha intervenido sobre él.

Se trata de hacer un repaso a lo que ha ocurrido al respecto en el país: El análisis puede abordarse desde muchos ángulos; para el caso se abordarán los ámbitos cultural, científico y técnico, el político, normativo, la planificación, el desarrollo institucional y los recursos, con algunas anotaciones sobre lo ocurrido en el terremoto del Eje Cafetero en 1999.

EL AMBITO CULTURAL

No se puede desconocer que el tema de los riesgos y desastres se desenvuelve en un ámbito general, que se menciona a menudo pero que por lo regular es menospreciado y poco trabajado, es el ámbito de la cultura. En 1985, la erupción del Volcán del Ruiz, se encontró una situación que no difiere mucho de la actual: En Colombia y en general en el continente latinoamericano, aún en países desarrollados, subsiste la creencia de que los desastres se producen, por castigo divino; a la vez se presenta la actitud, muy latina por cierto, de enfrentar el riesgo apostándole a la suerte; en Colombia le apostamos a todo y así se establece que los desastres no sucederán o no le llegarán a cada uno.

Es igualmente común hallar personas que piensan que los desastres son producto de fuerzas incontrolables de la naturaleza y que por ello, trabajar en su prevención exige un nivel de conocimiento científico no accesible al común de la población; es frecuente encontrar quienes consideran que trabajar en prevención de desastres es demasiado costoso, en especial para un país en vía de desarrollo.

Todas estas concepciones y actitudes, mitos arraigados en nuestra sociedad, generan una actitud de impotencia y de inmovilidad, razón por la cual se debe conceder importancia a la cultura de la prevención pues mientras no rompamos con el lastre de estas concepciones, trabajar en la prevención será difícil, porque no le otorga a la prevención su significación al impedir o mitigar las consecuencias de los desastres.

En las últimas décadas se ha avanzado en la socialización de concepciones más modernas sobre los riesgos, sobre sus orígenes y sobre la responsabilidad frente a su ocurrencia.

Por esto es necesario trabajar los conceptos vinculados con el tema y lo primero que hay que aclarar es que se sigue hablando de desastres naturales, y cada día es más evidente que el hombre tiene más que ver con los desastres que la misma naturaleza.

El centro del problema es la relación hombre / medio ambiente. Es la actividad humana la que genera la vulnerabilidad, uno de los dos componentes del riesgo; la amenaza, segundo componente, se deriva de la actividad de la naturaleza: son los fenómenos peligrosos, entre los cuales algunos son de origen natural como terremotos, erupciones volcánicas, maremotos y huracanes; pero otros fenómenos peligrosos como deslizamientos e inundaciones son, en su mayoría, estimulados o incrementados en su peligrosidad por la acción del hombre.

De todas maneras, el riesgo es siempre una asociación entre la actividad del hombre y la de la naturaleza. Por tanto ahora es evidente que el manejo del medio ambiente, o de la relación hombre / medio ambiente, es factor determinante de los riesgos.

Con anterioridad a la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia ya existía una tradición en el manejo preventivo de algunas actividades humanas elemento que constituyó del Sistema. Para nadie es desconocida la tradición del concepto de la prevención en el campo de las ciencias de la salud y de la medicina; en la ingeniería también se aplica el concepto, en especial en el campo estructural, donde se ha empleado desde hace tiempo la noción de la sismorresistencia, sector en el que el uso de este concepto es más reciente en Colombia es el del aseguramiento.

Aún es insuficiente el avance en el campo de la cultura de la prevención en Colombia aunque hay que mencionar que el concepto empieza a ser parte de los estudios en los diferentes campos del conocimiento, tal como ocurre en los países desarrollados. Son escasos los avances en la concientización sobre el tema en los niveles decisorios, públicos y privados, cuyo papel es determinante en la generalización de la cultura de prevención. Tampoco hay grandes progresos entre la ciudadanía aunque Armero dejó muchos elementos de análisis debido al impacto que produjo el evento, pero aún es muy baja la demanda ciudadana hacia proyectos de prevención de riesgos.

Aspecto vinculado a la cultura es el del tránsito de la gente de la vida rural a la vida urbana, tema poco estudiado y deficientemente manejado que amerita una mayor atención ya que se dispone de suficiente claridad respecto al trasplante que los migrantes del campo hacen al reproducir su cultura en la ciudad y el problema que genera al no encontrar correspondencia con el entorno, constituyéndose en originadores de riesgos por intervenir ecosistemas con limitaciones y condicionantes para ellos desconocidas.

La recurrencia de los fenómenos tiene incidencia sobre la generación de cultura; aquellos fenómenos de frecuente ocurrencia, como el de las inundaciones o de los deslizamientos, inciden en la cultura y contribuyen a crear comportamientos, se puede afirmar que estas amenazas y los riesgos que generan son, en cierta medida, conocidos y manejados por la población, pero aquellos riesgos o fenómenos que no son frecuentes, como erupciones volcánicas, eventos sísmicos, maremotos, es decir aquellos cuya ocurrencia por lo regular rebasa el período de vida de las personas, crean e inciden menos en la cultura, entre otras razones, porque se subvalora la historia del hombre y de su entorno, como lo demostró

Armero. Este aspecto debe ser tenido en cuenta porque significa que el trabajo en fenómenos menos recurrentes no es el mismo que hay que desarrollar, culturalmente hablando, en fenómenos de mayor recurrencia.

La educación y la información pública son instrumentos fundamentales para llevar el concepto de prevención de riesgos a la vida cotidiana, infortunadamente poco se ha desarrollado este campo en Colombia. Por esto, se podría concluir que la prevención de riesgos en la cultura es una labor fundamental pero no debe olvidarse que sus resultados se verán sólo en el mediano y en el largo plazo.

EL AMBITO CIENTÍFICO Y TÉCNICO

Los avances científicos y técnicos en Colombia en relación con la prevención y mitigación de riesgos, hasta la década de los 80, era muy similar a la del resto del mundo en desarrollo ya que no era un tema prioritario y no existían planes específicos en ésta área. Lo que se encontraba eran planes orientados a hacerle frente a las emergencias, había conocimiento de los fenómenos pero el tratamiento de los riesgos era en general asistemático.

En el año 90 se declara el Decenio Internacional para la Reducción de Riesgos Naturales, dado que estaban creciendo notoriamente las consecuencias de los fenómenos naturales o fenómenos producto de la interacción hombre-naturaleza, tanto en el conjunto de países en desarrollo como en el de los países industrializados.

Como una respuesta al crecimiento de los desastres se plantea en los años 80, en los Estados Unidos, en la Academia de Ciencias, la necesidad apremiante de trabajar científicamente en éste campo impulsaron y promovieron el liderazgo de las Naciones Unidas. De ésta iniciativa salió la declaratoria del Decenio Internacional, respuesta al impacto, de todo orden, que no estaba recibiendo el tratamiento debido.

Durante estos años la labor del Decenio ha sido de gran significación, en especial porque el tema ha adquirido prioridad a nivel mundial. Ha propiciado el inicio de programas y actividades de prevención, aunque no en gran escala, pero por lo menos en cada país se ha comenzado a trabajar en esta dirección.

A la par en esta década el crecimiento de los riesgos no tiene parangón en la historia de la humanidad y ha sido angustiante a tal grado que hay países sobre los cuales se plantea la pregunta en cuanto a si será posible recuperar todo lo perdido y si podrán superar la situación resultante. Adicionalmente, en muchos de ellos las consecuencias de los desastres se han agravado por la tardanza en el manejo del problema.

En Colombia, antes de 1985, se encuentran algunas experiencias importantes. Recordemos el tratamiento dado a los deslizamientos con el famoso programa de la meseta de Bucaramanga; similares programas hacían en los departamentos de Caldas y Risaralda; otro caso es el de la C.V.C. y con el tratamiento de las inundaciones en el Valle del Cauca, para sólo mencionar las más importantes: Todas fueron experiencias muy exitosas pero con una característica común, no inscribirse en una concepción sistémica, cada entidad trató un problema específico en forma aislada y puntual.

Con ello fue evidente que en Colombia si hay capacidad científica y técnica para el tratamiento de muchos de los riesgos cotidianos, hay conocimiento suficiente para abordar este tema, y se ha creado cierto grado de cultura en torno a aspectos específicos, pero no se le ha otorgado al tema proyección distinta a la de resolver un problema particular en un territorio.

Puede afirmarse que en esa época ya era destacada la puesta al día del conocimiento mundial por parte de la geotecnia. En Colombia la hidráulica y la ingeniería estructural alcanzaron un nivel elevado mientras la meteorología mostraba algún avance y la vulcanología y la sismología apenas iniciaban su despegue.

Durante la década del 90 se hicieron importantes progresos en el conocimiento sobre el tema de prevención en campos tan relevantes como la vulcanología y la sismología; es igualmente relevante el avance de la geotecnia, ciencia que ha mantenido la posición de punta que ya ocupaba años atrás; los avances en el campo de la meteorología han sido más tímidos.

Se ha dado un paso enorme en la comprensión por parte del sector técnico sobre las causas reales de los riesgos y su respectivo tratamiento y un avance modesto en lo que atañe a la investigación social y su asociación con los riesgos. Este último campo reviste características y connotaciones fundamentales para el tema, pero avanza a paso lento tanto en Colombia como en el continente.

Un elemento nuevo que comienza a abrirse paso es la difusión y participación del conocimiento científico y de la información técnica en la toma de decisiones en Colombia aunque su incidencia todavía está en ciernes. Es destacado el papel que ha adquirido dicha información frente a la situación en los demás países latinoamericanos y del Caribe. Hoy hay mayor claridad en torno al papel de la información científica y técnica respecto a los funcionarios con responsabilidad en toma de decisiones y a los canales de comunicación con la ciudadanía. En Colombia se ha vuelto común que los científicos y los técnicos se comuniquen con los administradores e inclusive con las comunidades afectadas, para contribuir en la definición de qué hacer; esta contribución es crucial porque, aunque parezca simple y de sentido común, en la mayoría de los países la vulcanología sigue siendo todavía un conocimiento encerrado en los laboratorios y observatorios.

Si se toma la experiencia de la Red de Alertas Hidrometeorológicas, pese a que no es un sistema perfeccionado, si constituye uno de los mejores ejemplos en América Latina y el Caribe; en horas la información de la Red llega hasta las poblaciones residentes en las riberas de los principales ríos, sobre todo en la Costa Atlántica, y los ciudadanos saben de antemano qué hacer para proteger sus vidas y bienes y actúan en concordancia. Este es uno de los mejores ejemplos sobre la forma en la que se acerca el ciudadano al conocimiento científico.

Alrededor de la geología y la geotecnia, estos profesionales ante el surgimiento de algún anuncio de amenaza, por pequeña que sea rápidamente se movilizan hacia el ciudadano. Se debe resaltar que avances tan elementales y simples son indispensables y contribuyen al desarrollo del país. Observamos cómo numerosos municipios cuentan en la actualidad con ingenieros, geotecnistas e inclusive geólogos ocupados en los aspectos relativos a los fenómenos de remoción en masa, problema que pertenece al acontecer diario del colombiano.

En cuanto a la educación, hay muchas experiencias en los niveles básico y medio en el país y una muy tímida penetración del tema en la educación superior, aunque ya se ofrecen algunas especializaciones y son de ocurrencia diaria los seminarios, talleres y cursos de toda índole en prevención de riesgos y atención de emergencias.

EL AMBITO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL FRENTE A LOS RIESGOS

En nuestros países la prevención de riesgos no tiene la relevancia requerida en las decisiones políticas, ello obedece a los factores culturales anotados y a que el tema, aunque hace parte de las demandas ciudadanas no ha sido escuchado. A veces los técnicos olvidan esta realidad y critican al político por una u otra razón, pero no habrá respuestas importantes en las decisiones mientras estas no respondan, en algún grado, a las necesidades de la población.

De alguna manera la erupción del volcán del Ruiz removió esta situación. La población colombiana tiene claridad respecto a que las personas que se encontraban en Armero hubieran podido salvarse pues disponían de tiempo suficiente para acceder a las lomas colindantes si hubiera existido un sistema de alerta y una organización como la que existe hoy.

El Gobernador del Tolima de ese entonces fue el chivo expiatorio de la falta de conciencia política y pagó muy severamente su parte de responsabilidad. Ello condujo a que los tomadores de decisiones políticas en Colombia entendieran, por primera vez, que la negligencia ante este tipo de situación no queda sin consecuencias.

Otro aspecto coyuntural favorable fue el cambio de gobierno en los meses que siguieron a la erupción. El volcán continuaba activo y el nuevo gobierno temía la ocurrencia de otro desastre; no deseaba iniciar actividades afrontando un juicio de responsabilidades por falta de previsión frente al riesgo latente. Así pues, a raíz de la avalancha de Armero, el tema de los riesgos entró en la política colombiana y dio origen a la creación del Sistema Nacional de Prevención.

En síntesis, la temática de riesgos tiene elementos técnicos y abarca aspectos sociales, políticos, planeación y organización.

EL AMBITO DE LA NORMATIVIDAD PARA LA PREVENCION DE RIESGOS

La situación en Colombia en el ámbito de lo normativo en relación con los riesgos es distinta, sin embargo, en América Latina y en general en el mundo en proceso de desarrollo, se cuenta con profusión de normas pero, salvo contadas excepciones, casi todas están orientadas hacia el manejo de las situaciones de emergencia y hacia los preparativos para la atención de desastres.

La primera norma nacional que reguló este tema fue la Ley 9a. de 1979 en la cual se incluyeron los primeros artículos que ordenaban crear Comités de Emergencia en los departamentos y municipios y se les atribuían responsabilidades y funciones que en la práctica resultaban de imposible cumplimiento pues no se les otorgaron los instrumentos y herramientas que exigían la aplicación de una norma de esta envergadura. De todas maneras la ley sirvió para que los funcionarios de algunos departamentos y ciudades se ocuparan de trabajar en el tema.

Posteriormente, en 1984 apareció el primer Código Colombiano de Construcciones Sismorresistentes, expedido a raíz del terremoto de Popayán. Luego se emitió en 1988 la Ley 46 que creó el Sistema y otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para su reglamentación; finalmente el Decreto-Ley 919 de 1989 se constituyó en la primera norma general sobre prevención de riesgos socio-naturales en el país.

A partir de esta norma empiezan a producirse interesantes evoluciones, que sólo se han dado en unos pocos países en vías de desarrollo; estas constituyen la forma adecuada para avanzar puesto que

penetran todos los sectores de la vida nacional. Así, por ejemplo, en el año 1989, dentro de la Ley de Reforma Urbana, se incluyó una norma contundente que ha tenido un impacto político importante: Se estableció para los alcaldes la obligatoriedad de realizar el inventario de las zonas de riesgos de su territorio e iniciar las actividades para reubicar las poblaciones allí localizadas. Lo interesante no es sólo que se haya consagrado esta obligación sino que se determinara que si no se adelantaba el inventario en el transcurso de seis meses, irían los alcaldes en forma inmutable a la cárcel; la medida sancionatoria fue revocada pero contribuyó a dar relevancia al tema y a que se iniciara la ejecución de trabajos de prevención en muchos municipios del país.

De esta norma se derivó la Ley 388 de 1997 sobre Ordenamiento Territorial. Representa el avance más sobresaliente en el campo de la prevención de riesgos socio-naturales, después del Sistema Nacional, pues obliga a que cada municipio elabore su Plan de Ordenamiento Territorial teniendo en cuenta los riesgos existentes en su jurisdicción

La normatividad sobre financiamiento público para vivienda en Colombia también ha tenido avances destacados; en el proceso de adjudicación de subsidios para vivienda se otorga prelación a la reubicación de viviendas en riesgo; el sector de la salud, cuenta con una organización antigua y eficiente constituyéndose en el más trabajado.

El aspecto pedagógico presenta progresos más allá de una norma nacional específica, el tema fue de obligatoria incorporación en la educación formal, aunque ha tenido, hasta ahora, baja aplicación. De igual manera, en el sector del transporte, el Instituto Nacional de Vías ha instaurado una organización eficiente y activa en su campo.

Pese a que en el sector ambiental hay logros sustanciales, se presenta mucha confusión todavía en torno a la interrelación e interacción de los dos temas y entre sus respectivos Sistemas, el Ambiental y el de Prevención y Atención de Desastres. Debe señalarse que la reglamentación de los estudios de impacto ambiental incluye un artículo en el cual se exige que todo estudio de impacto ambiental debe estar acompañado del correspondiente análisis de riesgos. La aplicación amplia y eficaz de esta norma es todavía tímida, pero por su enorme potencial constituye uno de los puntales del trabajo futuro.

En materia de riesgos industriales se registran algunos logros, entre ellos que las normas que se han expedido para su regulación han priorizado la prevención en algunos de sus campos de acción.

En casi todos los países de América Latina las normas establecen de forma vaga que todas las entidades del Estado deben asumir responsabilidades cuando las convoque la Defensa Civil. Desde la tragedia del Volcán del Ruiz el país entendió que se debía individualizar la responsabilidad, a partir de ese momento, se asumió una posición activa de operativización. Por ello quizá lo más importante de la normatividad sobre riesgos socio-naturales en Colombia es el proceso continuo, a partir de la expedición del Decreto-Ley 919 de 1989, que ha permitido pasar de la fijación vaga y etérea de responsabilidades a una determinación específica de responsabilidad institucional y personal para los diferentes sectores de la actividad pública y privada. De ahí que la legislación sitúe la responsabilidad principal del manejo de riesgos en cabeza de las administraciones territoriales y sectoriales.

La norma establece que cada institución pública debe tener un funcionario o una dependencia específica responsable del manejo del tema. Aun cuando se ha perdido mucho dinamismo en la asignación de la responsabilidad y en la disposición de funcionarios y dependencias la base normativa es importante y sigue siendo soporte crucial.

El Decreto-Ley 919 de 1989 establece el concepto para la reducción de riesgos, a semejanza del principio ambiental de que quien contamina paga, el Decreto-Ley determina que aquel que genere riesgos deberá medir el impacto y adoptar las medidas que se requieran para la atención de desastres; en otras palabras,

que quien genere riesgos responde por ellos y por sus consecuencias. Este hecho constituye uno de los avances más notorios en el campo normativo de los riesgos, dejan atrás la concepción simplemente humanitaria y la exclusiva responsabilidad del Estado y pasa a imponer el principio la responsabilidad en cabeza de quien desarrolle la actividad generadora del riesgo. Ya empiezan a observarse resultados positivos en este aspecto en casos como los fallos contra los urbanizadores que menosprecian el enfoque preventivo.

Otro aspecto importante de la normatividad ha sido la descentralización. Aprendimos con el caso del Ruiz que manejar este tema desde los escritorios de las capitales es ineficiente; el manejo de los riesgos exige llevar el Estado cerca de la población afectada. La descentralización de la prevención de desastres a través del Sistema Nacional es otro suceso relevante en torno a la prevención.

En Colombia se debió aprender a descentralizar sobre la marcha porque no había experiencia suficiente, el sistema de manejo de riesgos y atención de desastres fue el primero con operación descentralizada en el país. En este aspecto la ley tiene muchos vacíos y debilidades, pero su alcance permitió que el Sistema Nacional entrará en operación.

Se concluye que un punto sobresaliente de la normatividad reciente en Colombia ha sido el de la individualización de las responsabilidades en instituciones o personas y se establece responsabilidad financiera ya que se pasó de los tradicionales Fondos Nacionales para Emergencias, aplicados a acciones de prevención de riesgos y responsabilidad financiera sobre todo aquel que genera el riesgo.

EL AMBITO DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Entre los planificadores de América Latina y el Caribe no existía conciencia sobre la incidencia de los desastres en el desarrollo económico y social de los territorios. Los impactos se medían entonces por el número de muertos, indicador que constituía el patrón mundial; cierto número de muertos significaba que no se había producido un desastre, pero a partir de uno más ya había ocurrido un desastre. Se tenía el desastre como problema de pérdida de vidas, con un sesgo hacia la visión de que se morían los pobres, no se abordaba la perspectiva de que era un problema humano objeto de planificación.

Hoy no hay lugar a dudas mientras se siga manejando el medio ambiente como se está haciendo, la pobreza es y será una de los principales causas de riesgo. Mientras la pobreza crezca en el continente, como es evidente que está creciendo, vamos a mantener incólume uno de los focos de amenaza. Mientras el crecimiento urbano acelerado, desorbitado y desorganizado continúe se tendrá un caldo de cultivo para la generación de desastres.

En Colombia ese fenómeno se aceleró con los desplazamientos originados en la violencia, por eso que la perspectiva no es halagüeña pues crece en forma acelerada, geométrica o exponencial, el riesgo, en tanto que crece en forma aritmética la solución a estos problemas.

El Decreto Ley 919 de 1989 introduce la obligatoriedad de abordar el tema de los riesgos dentro de un concepto de planificación nacional, sectorial y territorial, punto de partida para empezar un viraje en esta materia en Colombia.

El Decreto en mención puntualiza la responsabilidad primera en la planificación municipal, avance del país frente a muchos países de América Latina, aunque frente a las necesidades estos parezcan aún mínimos. Ya es común que en los planes de desarrollo territorial aparezca este tema, la mayoría de las ciudades grandes lo han incorporado igual que muchos municipios, falta aún llegar a un tratamiento integral del fenómeno.

Los Planes de Ordenamiento Territorial enfocan la ubicación de riesgos, su clasificación y tratamiento puesto que es uno de los determinantes de obligatoria consideración y, dentro de un concepto de un proceso, se obliga su revisión periódica.

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE RIESGOS

En casi toda América Latina y El Caribe, hasta la década de los 80 no se le concedía mayor trascendencia a la reducción de riesgos, lo cual implicó que las administraciones se prepararan centralmente en atender emergencias, tal fue el caso de la Defensa Civil Colombiana y del Ministerio de Salud, sin dejar de trabajar en lo preventivo. Igualmente disponía el país del HIMAT, que trabajaba una red manual de alertas en los grandes ríos. Finalmente existían Comités de Emergencia activos en algunos municipios como Medellín, Cali, Manizales e Ibagué.

Institucionalmente el Sistema creó un andamiaje para la coordinación del Estado, encabezado por la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en la Presidencia de la República, Oficina que en 1992 fue trasladada al Ministerio de Interior.

Uno de los aciertos de la legislación colombiana fue el de sacar la competencia sobre la prevención de riesgos del ámbito exclusivo de los órganos operativos. Con ello se fortaleció la organización institucional y colegiada para la preparación y el manejo de emergencias, separada de la organización para la prevención, cuya función básica es la de promover el tema, así a administraciones sectoriales y territoriales se les delegó la responsabilidad de la ejecución. De allí nacieron dos órganos importantes, el Comité Técnico Nacional, el Comité Operativo Nacional y se dieron instrumentos concretos a los Comités Territoriales.

En consecuencia, el avance más importante ha sido haber creado un sistema descentralizado con un complicado y complejo manejo de la multisectorialidad, la multiinstitucionalidad y la multiterritorialidad. Es decir, su gran debilidad radica en la cultura política del país que ha determinado la gran vulnerabilidad del Sistema Nacional.

EL AMBITO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

En general la posición de los países latinoamericanos es la de esperar ayuda a través de un fondo para la atención de los desastres y así solucionar los efectos producidos por un evento, eso no funciona pues dichos fondos prestan un gran servicio para la atención de las emergencias, pero no en la solución de sus causas, es la enseñanza que le dejó el desastre del Ruiz a Colombia.

Cuando se tiene claro que las responsabilidades de las instituciones y de las personas en la generación de riesgos no pueden ser generales sino que deben ser específicas y cuando se tiene la convicción que la premisa fundamental es que quien genera riesgo responde por este, debe haber coherencia en la solución financiera y la coherencia consiste en que todos los órganos del Estado tienen que tener en sus presupuestos recursos para trabajar en la prevención y atención de las emergencias que se generen en el ámbito de sus responsabilidades. De ese modo la norma se vuelve específica y se concreta en la planificación, en los presupuestos y en los programas de desarrollo, eso no significa la solución definitiva pero es por donde se comienza.

RECURSOS TÉCNICOS Y PERSONAL

El país cuenta actualmente con la red Sísmica Nacional y el Observatorio Sismológico del Suroccidente y se están iniciando, adicionalmente, varias redes regionales. En el campo vulcanológico existen Observatorios Vulcanológicos en Manizales, Popayán y Pasto. Cuando fueron creados se les auguraba corta vida, aún subsisten aunque a veces, cuando se están elaborando los presupuestos se le recuerda a los científicos y técnicos que los volcanes no están muy activos.

Todos estos organismos surgieron después de la erupción del Ruiz. La Red de Alerta Hidrometeorológica, la cual avanzó enormemente en la década del 80, llegó a disfrutar en los 90 de tecnología de punta en relación con la atención a la ciudadanía afectada, pero ahora está sufriendo las consecuencias de la recesión porque su mantenimiento, al igual que el de la tecnología sismológica, es precario.

EL MANEJO DEL TERREMOTO EN EL EJE CAFETERO

La magnitud del desastre producido por el terremoto del 25 de febrero en el Eje Cafetero no tiene paralelo en la historia del país. Es un hecho sin comparación pues en Armero murió mucha gente y se debieron reconstruir más o menos 4500 viviendas, en este caso se calcula alrededor de 40.000 unidades, mas una cifra similar de vivienda que demanda reconstrucción parcial.

A raíz de la tragedia del Ruiz, el número de sobrevivientes y afectados indirectos ascendió a 30.000 personas. En el Eje Cafetero estamos hablando del orden de 200.000 personas en las calles, cifra que nunca había manejado el país. Se presentó en el eje cafetero además una alta afectación en la economía y en las personas; por ejemplo, no hay estimación acerca del impacto psíquico lo que demuestra que la salud mental es un tema absolutamente menospreciado y subvalorado. En el Eje Cafetero hay gran necesidad de trabajar este aspecto, pues difícilmente se podrá superar la situación si no se le da un tratamiento colectivo, no hay aún ambiente para hacerlo.

En los departamentos afectados se venía trabajando el riesgo sísmico desde hace varios años con la idea, inclusive, de crear una Red Sísmica Regional. Pereira está muy adelante en el proceso de microzonificación sísmica, con capacidad alta a nivel territorial; Manizales está iniciando este trabajo y Quindío también tiene un avance notorio al respecto; Tolima y Valle no están muy alejados en su profundización del tema, es decir que este es uno de los territorios donde el trabajo en la prevención de riesgos no estaba mal tratado.

El análisis del manejo de la emergencia es difícil porque involucra un gran espectro del Estado. Hay respuestas muy positivas y la descentralización mostró sus beneficios. La labor de socorro y rescate ha sido calificada por las organizaciones internacionales de buena; sin embargo se conocen algunas deficiencias en la coordinación de acciones, pero se afirma que un desastre de esta magnitud en cualquiera de los demás países de América Latina no se hubiera manejado como se manejó en Colombia, pues los cuerpos de socorro extranjeros cumplieron un papel secundario y no hubo que acudir a toda la capacidad socorrista nacional. Esto significa que han calificado como buena la respuesta a la emergencia en términos relativos, para dar a entender que hay mucho avance en el país en ese sentido.

Frente a la dimensión del evento, el manejo de la salud ha sido calificado por la OMS/OPS también de muy bueno, lo cual es comprensible porque es el sector con mayor tradición en el tema y prácticamente fue muy poco el personal especializado que hubo que traer de otras ciudades, marca una gran diferencia frente a la parafernalia ocurrida con ocasión de la erupción del Ruiz.

En cuanto a la evaluación de daños, tuvo un buen tratamiento, con la participación de la ingeniería nacional, la evaluación condujo a una oportuna definición sobre evacuación de edificaciones y demolición de inmuebles, pero hubo y hay problemas serios con el manejo de los escombros.

Respecto al manejo de la crisis en el nivel nacional, el resultado de la evaluación es negativo. Es incomprensible como no salió el señor Presidente de la República a los pocos minutos a anunciarle al país sobre la magnitud de la catástrofe que había ocurrido y dar las primeras instrucciones, como ordenar lo más elemental para el manejo de la emergencia, decir qué se debía hacer y qué no en las primeras horas posteriores al evento. Pero todos sabemos que salió la Primera Dama a notificar al país, no para dar instrucciones de lo que se haría, sino para pedir apoyo humanitario, no porque esta no sea una labor laudable, sino porque una cosa es la acción del Estado para manejar una situación de crisis y otra es la actividad humanitaria. En todo caso, en ninguna de estas actividades sintió el país el liderazgo de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastre y, como podía esperarse, se perdió temporalmente el manejo de la situación.

El manejo errático produjo una imagen negativa del país, a tal punto que la visión externa es que el Sistema Colombiano de Prevención y Atención de Desastres desapareció. En este sentido la conclusión es que las instancias descentralizadas que no obedecían a manejo nacional, actuaron como debían actuar; no hubo que acudir sino parcialmente al apoyo de la capacidad nacional.

En cuanto a la reconstrucción, el manejo se hace a través de ONG's, es decir que a cada municipio se le asigna una o más ONG, dentro de un reparto preestablecido del territorio. En el trasfondo de esta propuesta subyace la concepción de que todo lo público es ineficiente y deshonesto, mientras la labor de las ONG es siempre eficiente y honesta; este esquema lleva a la población a asumir la actitud de inmovilidad y desesperanza a la que se hizo referencia al comienzo de esta charla.

Al menos hoy no hay duda en cuanto a que este esquema conducirá inexorablemente a una dañina desinstitucionalización de la región, pues las ONG entran a reemplazar, en lugar de fortalecer, a la administración pública en su momento más crítico. En consecuencia, el potencial de desarrollo de la región a partir del desastre se aplaza y distrae de manera dañina, al desviarse hacia la ejecución desarticulada y aislada de una serie de obras físicas en cada uno de los municipios afectados.

Qué nos deja fundamentalmente este terremoto? Una clara muestra del potencial de desastres en el territorio colombiano; lo que ocurrió en esta zona con el riesgo sísmico, sin hablar de otros riesgos, puede ocurrir en muchas otras zonas; el problema fundamental es el de la vulnerabilidad. Nada más en Bogotá, para dar tan sólo un ejemplo, al momento de su construcción el 50% de las unidades de vivienda era vivienda subnormal, es decir que más de la mitad de las unidades de vivienda fueron construidas sin presencia de profesionales, indispensable para la introducción del concepto de sismorresistencia, y así permanecen.

CONCLUSIONES

La tendencia al crecimiento de los riesgos en Colombia dentro del panorama internacional es grande, enorme; el avance en la búsqueda de soluciones es significativo en Colombia comparado con América Latina, pero muy bajo frente al nivel de nuestros problemas.

La prioridad para el corto y el mediano plazo se ubica en el rescate del Sistema Nacional y fundamentalmente de su cabeza; tiene gran importancia la intensificación del trabajo de concientización en los niveles políticos nacionales y territoriales, punto de partida para que esta temática se masifique en el país.

Es fundamental acelerar y masificar las actividades en educación, en información pública, en aspectos socioculturales del manejo del riesgo y, en particular, en la vinculación de la ciudadanía al tema. El Sistema no ha desaparecido, pero institucionalmente está muy golpeado en su Dirección Nacional.

Lo anterior implica que el tema ha logrado penetrar en forma muy importante en la institucionalidad pública, privada y ciudadana, pero lo logrado es todavía insuficiente.

Hoy el manejo de riesgos es un concepto moderno de gerencia pública y privada, no solamente en el campo de los riesgos llamados naturales y tecnológicos. Las administraciones públicas en los países más avanzados tienen oficinas de manejo de riesgos de cualquier origen, muchas empresas multinacionales tienen en la actualidad lo que se denomina Gerencia de Riesgos. Toda actividad humana está sujeta a riesgos de diverso origen, por eso es imperioso, en un mundo en crisis, manejar lo público y lo privado con concepto preventivo.

