

Artículo Corto

La Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523 de 2012) como instrumento de gobernabilidad territorial

The Disaster Risk Management Law (Law 1523 of 2012) as an instrument of territorial governance

Mireya Jiménez Díaz ^{a*}

^a Asociación de egresados de la Escuela Superior de Administración Pública - ASESAP Costa Caribe, Barranquilla, Colombia

D A T O S A R T I C U L O

Para citar este artículo:

Jiménez, M. (2015). La Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523 de 2012) como instrumento de gobernabilidad territorial. *Realitas, Revista de Ciencias Sociales, Humanas y Artes*, 3(2), 25-33.

Palabras clave:

Gestión del Riesgo de Desastres, Gobernabilidad, Política Pública, Planeación territorial.

R E S U M E N

La ocurrencia de desastres está determinada por la equivocada interacción del ser humano con la naturaleza, impactando su estabilidad y la del territorio. Históricamente se ha reaccionado desde el Estado con la imposición de normas para condicionar esa interacción tratando de evitar los desastres, pero la falta de conocimiento y empoderamiento de ciudadanía e institucionalidad público-privada en procesos de gobernabilidad territorial, hacen de la norma un documento inerte. El presente artículo recoge algunas de las evidencias más relevantes de un estudio desarrollado con comunidades afectadas por desastres en el Caribe colombiano, de cara a identificar la aplicación de la política de gestión del riesgo en el territorio (Ley 1523/2012).

A B S T R A C T

Keywords:

Disaster Risk Management, Governance, Public Policy, Territorial Planning.

Historial:

Recibido: 10 octubre de 2015
Revisado: 12 noviembre de 2015
Aceptado: 22 diciembre de 2015

*Correspondencia: Cra. 27 N° 8-35
Corredor Universitario, Puerto
Colombia. E-mail:
micaribejd@yahoo.es

The disaster occurrence is determined by the mistaken relationship between mankind and nature, affecting its own balance. The State has historically reacted with the imposition of laws which condition this relationship in order to avoid disasters, but such normativity is lifeless due to the lack of knowledge and empowering of citizenship and public-private institutionalism in territorial government processes. This article gathers relevant evidences of a study developed with disaster affected communities in Colombian Caribbean, looking to identify application of Disaster Risk Management Law (Law 1523/2012).

* Artículo derivado del proyecto "Análisis de la política de gestión del riesgo en comunidades del Caribe colombiano afectadas por desastres invernales: el caso del sur del departamento de Atlántico" (Código 180061138309), financiado por COLCIENCIAS.

Introducción

La reiterada ocurrencia de desastres en Colombia, que históricamente se han asimilado como fenómenos naturales porque se originan de la relación que el ser humano ha establecido con su medio natural, han generado pérdidas incalculables en la economía, en el ambiente y en la cultura, fracturando sensiblemente la estabilidad del tejido social de las comunidades y la estructura de la institucionalidad político-administrativa del Estado.

En este largo proceso, gobierno y comunidad han implementado muchos y variados mecanismos de respuesta para paliar los impactos; inicialmente se implementó un esquema de carácter meramente humanitario y luego se pasó a un Sistema Nacional de Prevención y Atención del Desastre (SNPAD) creado mediante la Ley 46 de 1988 y reglamentado por el decreto ley 919 de 1989, pero dada la tendencia al comportamiento reactivo de las autoridades frente a la ocurrencia de los Desastres (se actúa cuando sucede la emergencia), el Sistema se centró en la atención, siguiendo el viejo esquema de carácter humanitario, esta vez subsidiado por el Estado con el apoyo de la cooperación internacional.

Este enfoque basado en la atención, opacó el componente de prevención, evidenciando una gran debilidad en la operatividad del SNPAD para identificar los factores que determinan la ocurrencia del desastre y desarrollar medidas que evitaran su detonación. A esta gran debilidad se sumó otra de carácter estructural provocado por el nuevo ordenamiento administrativo establecido en la constitución del 91, que planteó la descentralización político-administrativa en las jurisdicciones territoriales con autoridades autónomas, que en adelante se eligen por voto popular y son responsables de planear el desarrollo del territorio de su jurisdicción (Ley 152 de 1994); esta connotación específica de la autoridad territorial rompió con la línea de autoridad jerárquica en el SNPAD, afectando directamente la toma de decisiones en esta instancia, pues ya los alcaldes y gobernadores investidos de poder soberano, no estaban sujetos a las directrices y mandatos del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, lo cual le genera una crisis estructural al funcionamiento del Sistema, llevándolo al traste finalmente (Rapalino & Jiménez, 2015).

Esta responsabilidad de planear el desarrollo territorial que adquirieron los mandatarios de cada jurisdicción político-administrativa, se enfrentó al desconocimiento y a la arbitrariedad al momento de decidir las intervenciones propuestas en sus programas de

gobierno porque no contaban con la información necesaria para evitar la construcción de los numerosos escenarios de riesgo que con el tiempo han detonado en eventos de desastres (Banco Mundial, 2012), en los cuales además, la atención por parte del SNPAD no fue efectiva, dado que el conjunto de instituciones que lo integraban (con asiento en los CREPAD y CLOPAD), no lograron superar el choque entre los diferentes niveles de autoridad existentes, haciéndose imposible la articulación necesaria para actuar como sistema en la prevención y atención de los desastres, aportando el conocimiento acumulado sobre la probabilidad de ocurrencia de estos eventos y los protocolos a seguir para atenderlos.

Los grandes impactos generados por la tragedia de las inundaciones de 2010-2011 en Colombia, más la exigencia de los organismos de cooperación internacional que en gran parte financian la atención de las emergencias, convocó al gobierno nacional a reconocer las grandes problemáticas relacionadas con la ocurrencia de desastres, así como las debilidades y fortalezas institucionales para enfrentarlos. El gobierno nacional entonces, solicitó el apoyo al Banco Mundial en 2011 para la realización de un estudio sobre “Análisis de Gestión del Riesgo de Desastres en el marco de las políticas de desarrollo” que arrojó como resultado, la necesidad de diseñar una política pública que asumiera la conceptualización de la Gestión del Riesgo de Desastres desde su propio proceso de construcción social, definiera las instancias, instrumentos y decisiones necesarias para planear el desarrollo productivo desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental, y la vinculara además, como una función inherente a la gobernabilidad territorial; este estudio incluyó a diferentes actores sociales, políticos, empresariales y culturales con presencia en cada territorialidad y fue acogido por el gobierno nacional en la formulación y adopción de la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres mediante la Ley 1523 del 24 de abril de 2012 que además estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Pero esta norma no ha logrado aún posicionar el concepto del proceso de construcción social del riesgo de desastres, mucho menos ha sido tenida en cuenta para avanzar en la implementación de los procesos de *conocimiento y reducción de riesgos*, y el *manejo de desastres* que deben asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y de las comunidades en riesgo como lo establece en el parágrafo 1º del art. 1º (Congreso de la República, 2012), contrario a ello, se siguen

registrando eventos de desastres, sin lograr la identificación de los escenarios de riesgo, el análisis de la vulnerabilidad y la evaluación del riesgo con anterioridad a su ocurrencia para tomar las medidas necesarias que eviten el desastre o sus grandes impactos, siendo éste el objetivo de la Ley.

En este escenario, con la financiación de la máxima autoridad de Ciencia en Colombia - Colciencias- en convenio con el Instituto de Estudios del ministerio Público (IEMP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), durante el año 2014, un grupo de investigadores de la Corporación Universitaria Reformada de Barranquilla, la Asociación de Egresados de la ESAP - ASESAP Costa Caribe, y de la Fundación Red para la Promoción de la Prevención, Atención y Recuperación de Emergencias -REDEPARES, ejecutaron un proyecto de investigación para hacer el análisis de la política pública de *Gestión del Riesgo en comunidades del Caribe colombiano afectadas por desastres invernales: el caso del sur del departamento del Atlántico*, que tuvo como objetivo *“Definir las características del diseño y estructura de dicha política determinando su nivel de idoneidad, pertinencia y correcta aplicación”*. Los resultados de esta investigación se publicaron en enero de 2015 y ofrecen una visión clara de la idoneidad y pertinencia de esta política pública pero develan las limitaciones a las que se enfrenta la norma para su correcta aplicación, pues las municipalidades analizadas como la mayoría del país, presentan debilidades estructurales en capacidad institucional al igual que la ciudadanía.

La importancia del contexto analizado a la luz de la Ley 1523 (Sur del departamento de Atlántico).

La investigación desarrollada se centró en los municipios del sur del departamento de Atlántico dada la frecuente ocurrencia de eventos de desastres por inundaciones en este territorio, que además de los grandes impactos sobre el tejido humano de su población, su economía y el ambiente en general, han comprometido la capacidad de respuesta institucional en la atención de los desastres. Estos municipios se ubican al norte de Colombia (Zona Intertropical) y en la parte más baja del departamento de Atlántico, lo que les determina unas características climáticas y topográficas adversas: superficie plana, clima tropical húmedo y seco, ocurrencia de precipitaciones bimodal, afectaciones directas del evento del pacífico y del paso de huracanes por el Caribe; desde esta perspectiva, en este territorio no es posible visionar el desarrollo, pero contrario a esta premisa, el hecho de estar ubicado entre la

margen izquierda del Canal del Dique y la margen derecha del río Magdalena, le generaron las condiciones necesarias para su sostenibilidad y desarrollo productivo con los nutridos ecosistemas, ricos en biodiversidad y humedales que en otrora prodigaban estos dos grandes cuerpos de agua, lo que atrajo el asentamiento de los pobladores que desarrollaron su arraigo cultural en un contexto de abundancia de recursos naturales, llegando a posicionarse en un alto nivel en el contexto productivo del departamento (Jiménez, Rapalino, Salinas, Polo & Solano, 2015).

La existencia del canal del Dique, atrajo también la visión del gobierno central desde la época de la colonia, quien observando sus condiciones, decidió proyectar una importante vía fluvial para comunicar a Cartagena con el interior del país, propósito que se logró en 1650 con el derribo del dique natural (de ahí su nombre) que separaba las aguas del río Magdalena de la red de humedales que se desprenden desde la Bahía de Barbacoa, las cuales se unían de manera natural en épocas de invierno a través del conjunto de ciénagas adyacentes que servían de sumideros naturales al río, permitiendo la navegación fluvial entre Cartagena y el río Magdalena (Aguilera, 2006).

La construcción del Canal del Dique entonces, como una gran obra de la ingeniería, abrió las puertas para el desarrollo de la economía del país, pero afectó a su vez, la singular particularidad del cono sur del departamento de Atlántico que desde el derribo del dique y las numerosas rectificaciones necesarias para mantener su navegabilidad por la falta de mantenimiento del mismo, le han transformado su geografía natural con las grandes cantidades de sedimento que arrastran las corrientes del río, causando graves daños ecológicos como el cegado de ciénagas, la desaparición de la biodiversidad, el completo deterioro del sistema de humedales, vitales en la capacidad de absorción del suelo y la producción de nutrientes que generan las condiciones para la producción y la estabilidad del territorio. Desde su construcción, el Canal del Dique en 1650, provocó la primera gran inundación en el sur del Atlántico porque al derribarse el dique natural que separaba las aguas, las corrientes del río inundaron los humedales y colmataron la zona más baja del territorio adyacente, llevando a padecer a las poblaciones allí asentadas como el desaparecido San Benito de las Palomas que se inundó completamente al igual que otras poblaciones; desde entonces en cada creciente del río Magdalena se registran inundaciones que se acrecientan por el cambio que sufrió el orden natural de las escorrentías de lluvias en sus cauces y sitios de concentración final de las aguas, ampliando el sistema de arroyos

formados con el paso de las escorrentías (Municipio de Repelón, 2014).

Las constantes inundaciones en épocas de lluvia que sufrían las poblaciones del sur de Atlántico, sumado al desabastecimiento de agua que experimentaban en tiempos de sequía, motivaron la construcción y llenado del Embalse del Guájaro en 1967, otra obra ingenieril planteada como solución para garantizar la irrigación del territorio afectado por la disecación de las ciénagas que fungían de sumideros naturales del río antes de la construcción del canal del Dique. De esta manera, el embalse como un gran espejo de agua que juntó el conjunto de ciénagas naturales ubicadas en el centro del cono sur en una sola, serviría para aprovechar las aguas del Canal en tiempos de sequía y evitar las inundaciones en tiempos de lluvia al expulsar las aguas represadas en el embalse hacia el Canal, a través de un sistema de compuertas para facilitar la entrada y salida de agua.

Este conjunto de ciénagas que conformaron finalmente el embalse del Guájaro, en tiempos de lluvia se juntaban naturalmente formando una sola, y a su vez se comunicaban con el sistema de humedales del canal, sirviendo de sumidero natural a las escorrentías de las precipitaciones y evitando las inundaciones; el paso de las aguas del embalse al canal y viceversa dio origen a la ciénaga Limpia donde se ubicaba el poblado de San Benito de las Palomas, borrándolo definitivamente del mapa y obligando a sus habitantes a desplazarse hacia la parte más alta donde se ubicaban sus cultivos, hoy municipio de Repelón (Municipio de Repelón, 2014).

El canal del Dique desde su construcción se ha convertido en una gran amenaza de inundación para el territorio donde se ubican los municipios del sur del Atlántico por la falta de mantenimiento en el drenaje de su cauce que acumula sedimentación, causante de la muerte de los ecosistemas que garantizaban las condiciones de sostenimiento del territorio; la falta de mantenimiento en la protección de los farillones que ha provocado la ruptura del farillón derecho a la altura del municipio de Santa Lucía en 1984 y 2010, al aumentar el río su caudal. Pero el río Magdalena también representa otra gran amenaza de inundación para este territorio, dado a que ya no cuenta con sumideros naturales, y a que se han ocupado sus ciénagas de alivio (espacio que deja el río Magdalena en tiempos de poco caudal), de tal manera que cuando se incrementa el caudal por las lluvias de alta montaña, el río inunda a las poblaciones circundantes. Una tercera amenaza de inundación lo constituye la elevación general del nivel del mar, debido a los efectos del cambio climático que aumenta el nivel de la marea en la

desembocadura del río Magdalena y del Canal del Dique en el mar Caribe y en la bahía de Cartagena, provocando la disminución de la velocidad del río en su parte más baja y del agua que circula por el Dique, de esta manera, se eleva el nivel y aumenta el peligro durante los inviernos extremos en la cuenca, y aunque es un proceso gradual y lento, está ocurriendo hace varias décadas, aumentando el peligro en forma continua (Rubio, 2011).

A estas grandes amenazas de inundaciones en el sur del Atlántico, se suma el proceso de deterioro del suelo provocado por la explotación agropecuaria (uso de fertilizantes y ganadería extensiva), la deforestación (tala indiscriminada de árboles), la explotación minera (derribamiento de pequeñas elevaciones) que provocan inundaciones por represamiento, además de la contaminación de los cuerpos de aguas por vaciamiento de basuras y residuos sólidos, la construcción de canales artesanales para uso de regadío individual y la extracción de materiales para la construcción y similares en los cauces de los arroyos que provocan inundaciones por desbordamiento, ambas en tiempos de lluvias y crecientes del caudal del río. Pero este panorama amenazador es más intenso ante los efectos directos del fenómeno del Niño o la Niña, los cuales generan una oscilación climática entre la disminución de las precipitaciones e intensa sequía, y el aumento de las mismas por encima de lo normal respectivamente, razón por la cual, la niña aumenta las condiciones para la ocurrencia de inundaciones, y el Niño incrementa las fuertes sequías en las que se experimenta la ocurrencia de incendios por las quemadas incontroladas para la siembra de cultivos y la explotación de la apicultura natural (REDePARES, 2013).

Pero esta realidad, sobre las grandes amenazas de inundaciones y la experimentación de ocurrencia de eventos de desastres no ha sido dimensionada por sus gobiernos territoriales ni por sus habitantes, más aún, no ha contado con el suficiente acompañamiento e intervención coordinada de las entidades técnicas del orden nacional y regional facultadas para este fin, de acuerdo con la normatividad expedida para asumir la implementación de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en busca de soluciones a la problemática, muy a pesar que desde 1989 hasta 2012 regía el decreto ley 919 que reglamentó la Ley 46 de 1988 y creó el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, el cual establecía la obligatoriedad a éstas entidades técnicas de participar en la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos orientados a la prevención y atención de desastres, en los cuales se debía incluir todos los aspectos necesarios para ejecutarlos:

recursos financieros, comunitarios, jurídicos e institucional, educación, capacitación y participación comunitaria, los sistemas integrados de información y comunicación desde el nivel nacional, regional y local, la coordinación interinstitucional e intersectorial, la investigación científica y los estudios técnicos necesarios, y los sistemas y procedimientos de control y evaluación de los procesos de prevención y atención (Congreso de la República, 1989, Dec. 919, Art. 1-16).

La tragedia de 2010-2011 en el sur del Atlántico como muchas otras que se han anunciado en el país, se pudo evitar; las administraciones municipales y los habitantes eran conscientes que ante el incremento de las lluvias por el fenómeno de la niña, el caudal del río aumenta y era necesario fortalecer los farillones del canal porque podía repetirse la tragedia de 1984, pero la falta de articulación y de gestión entre las autoridades (Cardique, Copomagdalena, Gobernación del Atlántico, CRA y alcaldías municipales) responsables de garantizar la seguridad del territorio no permitió que las intervenciones que cada una hiciera evitara el desastre, desvelando los vacíos que dejaba la normatividad para obligar su cumplimiento (REDePARES, 2013).

Con la entrada en vigencia la Ley 1523, se plantea redimensionar el sistema para prevenir los desastres, haciéndolo funcional desde el concepto que antecede al evento, es decir, el proceso mediante el cual se construye y se administra el riesgo que puede o no, terminar en desastre y de llegar a este nivel, crear las condiciones necesarias para atenderlo, minimizando su impacto. Esta norma que en su proceso de formulación logra integrar los elementos necesarios para erigirse como política pública, se fundamenta en:

a) la necesidad de planear el desarrollo sustentable desde el territorio con la participación de todos los actores que intervienen en el proceso (art. 1º y 2º),

b) reconfigura la jerarquía de las instancias rectoras del proceso, acordes con el ordenamiento administrativo y jurídico vigente,

c) fortalece la funcionalidad de la estructura organizacional, los instrumentos de planificación, los sistemas de información, y los mecanismos de financiación,

d) incorpora toda lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos (parágrafo 2º, art. 2º),

e) determina que la responsabilidad de desarrollar y ejecutar los procesos de la GRD es de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su

jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (art. 2º), y

f) establece la necesidad de articular toda esta normatividad con las normas expedidas para implementar los procesos de planeación y ordenamiento territorial, de protección al ambiente, de desarrollo económico y de información.

Pero la realidad institucional en los municipios analizados dista de ese ideal de la política, limitando el alcance e impacto de la misma y se constituye en un factor de riesgo para la implementación de los procesos de GRD de forma sustentable y efectiva, porque el protagonismo de la institucionalidad en el posicionamiento de cualquier política pública es de absoluta relevancia. Las instituciones tienen en principio, una capacidad de incidencia en la sociedad para producir cambios, pero la realidad de nuestras municipalidades presenta preocupantes debilidades en la capacidad institucional desde la disposición misma de los procesos de GRD y la designación de funciones; el panorama hallado en estas jurisdicciones desvela la vulnerabilidad estructural en capacidad institucional por desconocimiento y apropiación comprensiva del concepto de construcción social de la gestión del riesgo de los actores con responsabilidad en la implementación de la política pública en su respectiva jurisdicción, además del déficit de factor humano preparado y con disponibilidad de tiempo para socializar el conocimiento producido sobre el tema, reflejando desconocimiento de los objetivos y alcances de la norma, lo que les lleva a desestimar sus mandatos en la implementación de los procesos establecidos y se torna en vulnerabilidad cultural (Ávila-Toscano et al., 2015).

Entre los hallazgos más dicientes encontramos que las instancias (consejos municipales de la GRD) diseñadas para dirigir y decidir la implementación de los procesos de GRD tienen una reducida operatividad porque el nombramiento de sus miembros no se ajusta en su totalidad a lo establecido por la norma y quienes asumen como tal no cuentan con el conocimiento de sus funciones, ni con el tiempo y los recursos para dedicarle a las necesidades del proceso; los instrumentos de planeación, de financiación y de control no son diseñados ni estructurados desde la instancia determinada por la norma, razón por la que se convierten en documentos muertos, ajenos a la acción que requiere el proceso de GRD, que solo cumplen la función del lleno de requisitos formales ante quienes lo solicitan; esto constituye vulnerabilidad política. También identificamos que no existen escenarios de articulación entre las instancias político administrativas (Cabildo

Municipal, CMGRD y Secretaría de Hacienda municipal) en la designación de los recursos del presupuesto mínimo necesario para el cumplimiento de los procesos de la GRD, así mismo, en la mayoría de los casos, dicho presupuesto no se ejecuta mientras que los fondos municipales de GRD se crean pero no tienen funcionalidad operativa ni financiera porque carecen de estructuración administrativa y no se les alimenta financieramente; los diagnósticos territoriales para identificar y cuantificar las amenazas, analizar la vulnerabilidad y evaluar la calidad del riesgo, no recogen la realidad del territorio porque las municipalidades no cuentan con recursos para financiar estudios completos y no gestionan compromisos con las instituciones técnicas de los niveles gubernamentales superiores que hacen parte del sistema, configurándose así la vulnerabilidad económica.

Como complemento de la gran vulnerabilidad analizada, se identificó también la falta de liderazgo institucional y ciudadano que posibilitan la gobernabilidad en el territorio, pues presentan limitaciones para generar estrategias de intervención y divulgación del conocimiento del riesgo, reducción de los escenarios de riesgo y la preparación para la respuesta a las emergencias; se identificaron deficiencias en la elaboración de contenidos de los actos administrativos que dan cuenta del cumplimiento de los mandatos de la Ley 1523 y falta de análisis para su aprobación; no existen entidades operativas para la atención de emergencias (Cruz Roja, Bomberos) y la única que existe (defensa Civil) presenta debilidad logística y funcional en la prestación del servicio; las municipalidades tienen un bajo liderazgo institucional para generar procesos de inclusión de la sociedad civil en las instancias y acciones que determinan la implementación de la GRD en sus municipalidades; no existe documentación de registro de ocurrencia histórica de eventos de desastres y falta de actualización de la identificación y ubicación de los escenarios de riesgo; no se adelantan iniciativas de asociación y gestión entre entidades territoriales con escenarios de riesgo compartido para la gestión de procesos de intervención integral y definitiva, así como de integración regional para la planeación del desarrollo y la productividad con el enfoque de GRD; se evidencia desarticulación entre las entidades regionales y nacionales con las entidades territoriales municipales en el manejo y producción de la información e intervención de los escenarios de riesgo y en consecuencia, no se desarrolla el acompañamiento y orientación como lo dispone la norma; la comunidad no desarrolla procesos de organización para liderar acciones de participación y control social en los procesos de

la GRD, de tal manera que no se genera evaluación y control ciudadano, ni de los órganos de control del Estado en la ejecución de los procesos de GRD, a menos que sean requerimiento de formalidades para cumplimiento de requisitos (Ávila-Toscano et al., 2015).

El análisis muestra que estas vulnerabilidades estructurales (económica, política y cultural) de las capacidades institucionales de los actores comprometidos con la GRD se relacionan con causas externas al proceso de formulación de la norma y tienen que ver con costumbre y tradiciones arraigadas desde lo cultural en el contexto territorial, por ejemplo en el proceso de escogencia y vinculación de los funcionarios al ejercicio de la labor administrativa; esta tradición está arraigada en la relación de identidad personal y familiar que se establece entre los líderes políticos regionales con los de la localidad, y de éstos con los habitantes de cada población, en lugar del reclutamiento y la promoción meritocrática que hacen referencia a la capacidad de las instituciones para administrar. En resumen, la política de GRD en Colombia parece contar en términos generales con una estructura que resulta favorable aunque la aplicación de la misma es bastante pobre (Ávila-Toscano et al., 2015).

La Ley 1523 como instrumento para la gobernabilidad territorial

Tradicionalmente en los municipios del cono sur del Atlántico, como en la mayoría de municipalidades del país, no se desarrollan verdaderos procesos de gobernabilidad; los habitantes se mantienen al margen de las decisiones y de las actuaciones de los mandatarios y éstos a su vez, no generan espacios para que la comunidad participe, con excepción de la etapa electoral para hacerse elegir donde éstos acuden a votar motivados por una relación de agradecimiento, familiaridad o intereses particulares compartidos; una vez se inicia la etapa de gobierno toman distancia, el habitante percibe que el cargo público es como propiedad del funcionario y en cuanto a las obras que ejecuta durante su administración, si benefician a la comunidad, se le agradece, y si no generan ningún beneficio, se le critica con argumentos ajenos a lo establecido por la normatividad y la filosofía que rige a la administración pública, pues éstas son ajenas a su incumbencia.

De acuerdo con los datos de Ávila Toscano et al (2015), los habitantes consideran que el gobernante debe hacer obras para el beneficio de la comunidad pero ello está desligado de las decisiones asumidas por los primeros, ya que cuentan con escaso

conocimiento sobre cómo funciona el Estado y cuáles son las obligaciones de quienes administran, también desconocen en gran parte sus propios derechos y deberes hacia estos procesos administrativos públicos.

Esta relación entre gobernantes y gobernados desfavorece completamente el éxito de cualquier política pública; para el caso de la Gestión del Riesgo de Desastres, es indispensable que se generen espacios de participación, concertación y cooperación mutua, es decir, procesos de gobernabilidad en el territorio. Sin embargo, esta percepción del habitante y del funcionario público que parte de la tradición cultural construida puede transformarse desde el mismo proceso que la sustenta, es decir, puede transformarse en una percepción orientada a construir gobernabilidad y gobernanza en la medida en que se implementen procesos de *socialización y posicionamiento conceptual de la GRD*, proponiendo escenarios de encuentro que permitan el reconocimiento y la disertación de la realidad compartida y la necesidad de revalorar los códigos aprehendidos en la tradición, y desde esta dimensión de nuevas interacciones culturales, apropiar la conceptualización del proceso de construcción social de la Gestión del Riesgo de Desastres.

La Ley 1523 pondera la necesidad de generar conocimiento dentro de los procesos sociales para acercar el concepto de riesgo a las comunidades y al mismo tiempo lograr que dicho conocimiento esté provisto de las impresiones socioculturales inherentes a los pueblos, cuya producción, además de contar con un carácter técnico, tenga la posibilidad —y la obligatoriedad— de llegar a los ciudadanos para construir así un proceso de apropiación socio-comunitaria que se traduzca en la transformación del comportamiento ciudadano e institucional como estrategia para la reducción de la vulnerabilidad, y de esta manera, le otorga a la GRD la posición de proceso social (Art.1), con esto, aporta a la superación de nociones asistencialistas del Estado y de aquellas que asumen a la institucionalidad como el único actor responsable en la generación de medidas tendientes a la salvaguarda del territorio y a la seguridad de la población (Ávila-Toscano et al., 2015).

Todas estas herramientas definidas en la Ley 1523 de 2012 la estructuran como un instrumento para construir gobernabilidad territorial ya que genera escenarios de encuentro, reconocimiento, debate y toma de decisión entre los diferentes actores institucionales y sociales; basa su acción desde un Sistema único que se establece en todos los niveles de gobierno (nacional - territorial) a través del Consejo de Gestión del Riesgo,

conformado por el conjunto de entidades públicas, privadas, sociales y comunitarias que hacen presencia en el territorio. Esta instancia está diseñada para involucrar a todos los actores del proceso de construcción de los escenarios de riesgo y dado que la Ley responsabiliza a todos estos actores a desarrollar los procesos de la GRD, se generan las condiciones para construir la gobernabilidad, es decir, el mandatario territorial como cabeza visible del proceso integral y articula la institucionalidad pública, privada y social comunitaria en función de la implementación de los procesos de *conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y el manejo del desastre* con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir con el desarrollo sostenible, de acuerdo con lo que obliga la norma.

La *planeación* como fundamento del proceso de la GRD, se vuelve una tarea esencial con la obligatoriedad de la elaboración del plan de gestión de riesgo de desastres en cada jurisdicción; este instrumento que debe ser elaborado bajo la dirección y supervisión del Consejo de Gestión del Riesgo se convierte en la hoja de ruta para determinar el ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo sostenible en el territorio y su ejecución se apoyará en el Sistema de Información para la GRD y el Fondo de GRD, para responder con precisión a las eventuales emergencias y contar con los insumo necesarios en la planificación y financiación de las intervenciones que corresponda en los diferentes escenarios de riesgo identificados.

Pero el estado de vulnerabilidad que presentan las capacidades institucionales de las administraciones y habitantes de las municipalidades, convoca hoy a aunar esfuerzos desde el gobierno, la academia y la sociedad civil organizada para desatar un proceso orientado a *fortalecer las instancias de los Consejos Municipales de la GRD*, los cuales requieren inicialmente del acompañamiento y adiestramiento en la generación de capacidades institucionales que les permitan cumplir con el mandato normativo de la Ley 1523 de 2012, a través de la promoción del empoderamiento de los contenidos conceptuales de la GRD en toda su dimensión, instrumentalizando el manejo de herramientas metodológicas para identificar, analizar y evaluar los escenarios de riesgo que conduzcan a evitarlos y reducirlos, además de generarles herramientas de gestión para la creación, desarrollo y fortalecimiento de las entidades operativas que integran el SNGRD en sus jurisdicciones. Así mismo, se requieren herramientas para el reconocimiento y articulación de los recursos financieros, técnicos y logísticos que le puedan ofrecer las entidades

del orden regional y nacional integrantes del SNGRD, y de manera trasversal, desarrollar herramientas para la inclusión de la comunidad en el desarrollo de los procesos, procedimientos y acciones necesarias en su implementación y la dinamización y puesta en marcha de los fondos de GRD (Ávila-Toscano et al., 2015).

Este proceso requiere que desde la institucionalidad (nacional, regional y local) se lidere la *Articulación de las herramientas de planeación del desarrollo territorial (EOT, PDM, PMGRD)*, a través de un proceso de “diálogo de saberes” que propicie el encuentro, intercambio, articulación e integración de las herramientas de planeación territorial en la construcción de un solo lenguaje, que visibilice a la *planificación* como un instrumento de acción y direccionamiento del desarrollo sostenible en sus jurisdicciones, complementado con la elaboración de estudios para uso adecuado del suelo, de caracterización poblacional, de productividad, de desarrollo sostenible y de adaptación a los efectos del cambio climático, en este propósito se requiere de la *articulación y apoyo interinstitucional de las diferentes instancias de la administración territorial, regional y nacional* que facilite la concertación y el diálogo permanente entre los sectores de Educación, Salud, Ambiente y Desarrollo Económico, que arroje resultados integrales en las soluciones ofrecidas a la ciudadanía en el manejo y apropiación del conocimiento y la reducción de los escenarios de riesgo (Ávila-Toscano et al., 2015).

Acompañado a este proceso se debe propiciar y concertar iniciativas de asociación de instancias entre municipios que comparten escenarios comunes de riesgo, para integrar mecanismos de formulación y gestión de soluciones integrales que permitan el empoderamiento administrativo y la apropiación social del conocimiento en la reducción del riesgo en todo el territorio amenazado. Esto incluye formular y gestionar procesos de planeación regional que se integren y fortalezcan desde el enfoque de la GRD con el apoyo y orientación de las entidades del orden nacional y regional que integran el SNGRD, para priorizar las intervenciones en las que se ajuste el manejo de los recursos a través de los fondos municipales de GRD y mediante el establecimiento de mecanismos de seguimiento, control y evaluación de los mismos a través de los Consejos municipales de GRD con la supervisión de los entes de control y de las entidades de donde dependen los recursos. Al mismo tiempo, es necesario fomentar estrategias de acceso a recursos de la cooperación internacional, fortaleciendo equipos de trabajo territorial capaces de formular y gestionar los

proyectos necesarios para ejecutar acciones con alto impacto social (Ávila-Toscano et al., 2015).

También se requiere crear, formalizar y dotar los *centros de información y divulgación de GRD* con el apoyo de los círculos académicos, especialmente con las instituciones de educación superior, a través de sus grupos y centros de investigación que puedan ofrecer aportes significativos que permitan contar con el registro de ocurrencia histórica de desastres, con sus grados de afectación a la población y al territorio, así como de la capacidad de respuesta del Estado para avanzar en la alimentación del sistema de información requerido. Articulado a este propósito se deben desarrollar *las redes de ciudadanía activa de la GRD* que promuevan el apoyo colaborativo en la divulgación y apropiación del conocimiento y reducción de los escenarios de riesgo y para la preparación de la respuesta a las emergencias, además de permitir el *seguimiento, evaluación y control* de las acciones emprendidas en cada proceso, a través de la institucionalización de escenarios participativos, dinámicos, pertinentes y prospectivos desde la comunidad, con el acompañamiento y orientación de los Órganos de Control del Estado (Ávila-Toscano et al., 2015).

Referencias.

- Aguilera, M. (2006). El Canal del Dique y su Subregión: Una Economía Basada en la riqueza hídrica. *Documentos de trabajo sobre Economía Regional N° 72*. Banco de la República. Cartagena de Indias.
- Ávila-Toscano, J., Solano, V., Jiménez, M., Rapalino, O., Vivas, O., Sáenz, N. & Herrera, A. (2015). La política de gestión del riesgo de desastres en Colombia: una síntesis de los resultados y su discusión. En: J., Ávila-Toscano (Ed). *Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia. Análisis de la Ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales*. (pp. 253-278). Barranquilla, Colombia: Ediciones Corporación Universitaria Reformada.
- Banco Mundial (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe.
- Congreso de la República. (1989). *Decreto Ley 919*. Diario Oficial (38.799). Bogotá.
- Congreso de la República. (2012). *Ley 1523*. Diario Oficial (48411). Bogotá.

- Fundación Red para la Promoción, Prevención, Atención y Recuperación de Emergencias —REDePARES— (2013). *Análisis de Amenazas y Vulnerabilidad al Riesgo de Desastres en el sur del Atlántico*. Informe técnico no publicado. Barranquilla, Colombia
- Jiménez, M., Rapalino, O., Salinas, N., Polo, E. & Solano, V. (2015). Una contextualización territorial para el análisis de la política de gestión del riesgo en Colombia: el caso del cono sur del departamento de Atlántico. En: J., Ávila-Toscano (Ed). *Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia. Análisis de la Ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales*. (pp. 149-168). Barranquilla, Colombia: Ediciones Corporación Universitaria Reformada.
- Municipio de Repelón. (2014). *Plan Municipal de Gestión del Riesgo*. Repelón, Atlántico.
- Rapalino, O. & Jiménez, M. (2015). Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GRD). Fundamentos y alternativas para su implementación en Colombia. En: J., Ávila-Toscano (Ed). *Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia. Análisis de la Ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales*. (pp. 49-100). Barranquilla, Colombia: Ediciones Corporación Universitaria Reformada.
- Rubio, C. (2011). *Gestión Ambiental del riesgo por inundación*. ONU HABITAT Colombia. CEDETEC. Fundación promotora del Canal del Dique.