

**ENCUENTRO INTERNACIONAL  
“RETOS Y PROPUESTAS SOBRE ACCION SIN DAÑO Y CONSTRUCCION DE PAZ  
EN COLOMBIA”**

**Bogotá, Septiembre 17 y 18 de 2009**

Panel temático No.: 03

Título del panel: Gestión de riesgos y ASD en el marco de la construcción de paz

Título de la presentación de la ponencia: La comunidad y las instituciones, actores claves en la Gestión del Riesgo y la Acción sin daño. La experiencia del proyecto Combeima.

Autor: César Augusto Gutiérrez Barreto

Profesión: Ingeniero Forestal y Abogado

Ocupación actual: Coordinador Técnico y Operativo del Comité Regional de Emergencias del Tolima y Coordinador del proyecto “Prevención de Desastres en la Cuenca del Rio Combeima. Ibagué - Tolima”

Objetivo: Abordar el proyecto de “Prevención de Desastres de la Cuenca del Combeima”, centrando la discusión en el nuevo enfoque que se ha dado al trabajo interinstitucional y a la participación de la comunidad, teniendo en cuenta que ambos son aspectos clave para el enfoque de la Acción sin daño.

Desarrollo:

Las acciones que a continuación se comentan, se llevan a cabo en la cuenca del Río Combeima, Municipio de Ibagué, Departamento del Tolima, el cual tiene un área de 27.628 hectáreas con una longitud del cauce principal de 57.8 kilómetros, recorrido que hace desde el Nevado del Tolima a una altura de 5.220 m.s.n.m. a una altura mínima de 700 m.s.n.m. en la desembocadura del Rio Coello con un caudal promedio de 4.7 m<sup>3</sup>/seg. La precipitación media anual es de 1.816 mm con temperatura promedio de 17° centígrados. La población que se ubica en el área rural es de aproximadamente 10.000 habitantes y en el área urbana quizás cinco o seis veces más ubicadas en catorce barrios.

Esta cuenca es muy importante para el Departamento y desde luego para su capital, Ibagué, por cuanto su cauce abastece más del 95% de sus habitantes, es decir más de 480.000 personas aproximadamente.

Dentro de las razones que siempre han motivado las instituciones y al Estado a realizar actividades de prevención allí, son las características devastadoras que ha mostrado a través del tiempo; basta recordar que el 29 de junio de 1959, deslizamientos e inundaciones causaron la muerte a más de 120 personas y dejaron sin techo a más de 350; el 4 de julio de 1987, derrumbes, deslizamientos, flujos e inundaciones destruyeron parcialmente el caserío de Pastales dejando un saldo trágico de 15 muertos y más de 2300 personas afectadas, y los más recientes, el 23 de junio del año 2006 que destruyó parcialmente el caserío de Villarestrepo, repitiéndose con daños similares en junio y julio del año 2009.

El proyecto a mencionar en prevención de desastres de la Cuenca del Río Combeima se viene ejecutando desde el año 2007 con la participación directa de numerosas instituciones. En un principio lo dirigió la Universidad de Zürich y estuvieron presentes INGEOMINAS, el IDEAM, la Dirección Nacional de la Gestión del Riesgo, CORTOLIMA, la Cruz Roja Colombiana, la Universidad del Tolima, entre otros. Es importante decir que en esta primera fase la mayor parte de la discusión se concentró en el tema técnico, pues como primer paso se determinó la necesidad de trabajar en estudios de amenaza y vulnerabilidad para poder llegar al riesgo, así mismo en la compra e instalación de equipos de alta tecnología y en los modelos que ayudarían a calibrar dichos equipos. Todo esto se realizó en Bogotá con visitas esporádicas a la zona. Las instituciones locales participamos de las reuniones pero estábamos relativamente distantes del proyecto. Hasta ese momento, este era claramente un proyecto que venía del nivel nacional.

Hacia finales de la primera fase surge una pregunta: ¿Qué garantizaría que en un par de años el sistema funcionaría y la inversión no se perdería? ¿Se había hecho un trabajo institucional suficiente para asegurar que el sistema fuera asumido por todas las instituciones responsables del tema, tanto a nivel nacional como regional?

La respuesta a estas preguntas eran claramente negativas hasta ese momento. Se había avanzado muchísimo en el aspecto técnico, en estudios y en la instalación de equipos, pero no existía claridad en la responsabilidad de las instituciones locales frente al tema, la comunidad no sabía realmente que se estaba realizando un proyecto de prevención de

desastres y creían que los equipos instalados eran sistemas de comunicaciones para mejorar la señal de los celulares.

Todas estas conclusiones se fueron evidenciando como resultado de varias reuniones de evaluación y consulta con las instituciones participantes y con la comunidad.

Así, un aspecto clave que resultó de estos espacios de reflexión fue la necesidad de trabajar más en la apropiación del proyecto en la región. Es decir, trabajar de manera más cercana con la comunidad y con las instituciones que están a cargo de brindar apoyo en prevención y atención de desastres en la zona. Esta era realmente la única forma de poder asegurar que el sistema en su totalidad fuera funcional y sostenible, y se le diera aplicación a uno de los principios básicos del Sistema de Prevención y atención de Desastres: la Descentralización.

Era imposible continuar con un esquema donde el proyecto se manejaba a control remoto desde Bogotá o desde Zürich, con algunas reuniones esporádicas en Ibagué. Por esa razón se vio conveniente y viable la idea de que fueran el CREPAD y el CLOPAD los que asumieran la coordinación. Finalmente éramos las dos instancias que debíamos responder por el tema de la Prevención y Atención por parte del Departamento y del Municipio.

Pero... ¿Por qué darle la coordinación a una institución pública? No sería un riesgo hacerlo teniendo en cuenta los procedimientos burocráticos, el ritmo lento para la toma de decisiones, las dificultades con el manejo financiero, entre otras cosas?

Se examinaron varias opciones. Había una cosa clara y era que sería muy difícil garantizar el manejo financiero desde una institución pública. En el caso del CREPAD por ejemplo, estos recursos entrarían a formar parte del presupuesto general del Departamento y desde allí tendría que dársele cumplimiento a lo establecido en las normas de inversión del Estado. Lo mismo sucedía con el CLOPAD.

¿Debíamos pensar entonces en otro esquema de trabajo o tal vez en otra organización que administrara los recursos? ¿Una ONG tal vez? Sin embargo esta opción añadiría un actor más y continuaba dándole la responsabilidad a una entidad diferente a las que realmente la debían asumir.

Finalmente se optó por que COSUDE administrara directamente los recursos financieros del proyecto y la responsabilidad operativa siguiera recayendo en las entidades públicas. De esta manera COSUDE conserva el control total del gasto. Los pagos se hacen directamente desde la agencia de cooperación y el CREPAD sólo maneja una caja menor para gastos pequeños e imprevistos. Con esto se busca facilitar las acciones, hacer más transparente el proceso y tratar de facilitar al máximo el manejo financiero del proyecto. Esto al mismo tiempo contribuye a que el CREPAD se concentre en las actividades de coordinación y facilitación del proyecto.

En la fase actual, se cuenta con tres componentes principales: Primero, El componente técnico, cuyo objetivo es garantizar que los equipos funcionen adecuadamente, la información arrojada permita tomar decisiones y en general, que el Sistema de Alerta Temprana SAT sea funcional. Segundo, El componente institucional, el cual busca que las entidades que deben responder frente al sistema, asuman su responsabilidad, conozcan sus funciones y los procedimientos y protocolos del SAT queden incorporados internamente. Y Tercero, el componente social o comunitario, con el cual se busca integrar a la comunidad al proceso, prepararla frente a posibles desastres, -aquí se incluye la elaboración de planes de contingencia, la formación de brigadas de socorro, entre otros-, y hacerla parte activa del sistema de alerta temprana. De esta manera la tarea del CREPAD es garantizar la articulación de los tres componentes, facilitar el proceso de coordinación y velar para que al final se logre una buena apropiación del proyecto y podamos continuar solos con el manejo del SAT.

La apuesta a dar mayor protagonismo a la región y dar la responsabilidad del proyecto a las instituciones públicas es interesante y desde el punto de vista nuestro, acertado, sin embargo el proceso no ha sido sencillo. Entre los logros podemos mencionar que ha habido un trabajo más coordinado entre el CLOPAD y el CREPAD y nos hemos encontrado en el interés por acercarnos a la comunidad. El proyecto ha sido un impulsor para activar otras iniciativas relacionadas con el sector del Combeima como la mesas de educación en la cual participan instituciones como la Secretaría de Educación de Ibagué y la Universidad del Tolima. Desde allí se han definido los parámetros para el trabajo con la comunidad.

Este ejercicio de coordinación ha permitido elaborar un plan de capacitación estructurado dirigido a instituciones educativas, docentes, asociaciones de padres, estudiantes y líderes comunitarios. Dicho plan tiene un objetivo a corto plazo: la preparación de las comunidades para una adecuada reacción ante eventuales desastres, y otros a mediano y largo plazo: concientizar sobre la importancia del cuidado de la cuenca y del medio ambiente y la necesidad de incorporar el concepto de la Gestión del Riesgo como un aspecto necesario para lograr comunidades sostenibles.

Entre las dificultades del trabajo institucional se encuentran: procesos de concertación largos y no siempre exitosos. Todos tenemos intereses y visiones distintas. Uno de los aprendizajes importantes de este proyecto es la necesidad de encontrar puntos de encuentro en panoramas institucionales, funciones y formas de actuar muy diferentes. Todos compartimos un objetivo común: trabajar para que en el futuro se reduzca el riesgo, no se presenten víctimas mortales y se minimicen al máximo las pérdidas, sin embargo la manera como abordamos este problema es muy distinto entre las diferentes entidades.

Relacionado con el punto anterior se encuentra la dificultad de ser conscientes y aceptar los alcances y limitaciones del proyecto. Claramente el objetivo principal es consolidar el Sistema de Alerta Temprana en el Combeima en su totalidad, a nivel técnico, institucional y comunitario, y aunque busca contribuir a la construcción de una región sostenible y viable, sus alcances frente al tema de gestión de cuencas, por ejemplo, es limitado. Colocar las expectativas de las instituciones en un punto realista no ha sido una labor sencilla.

Teniendo en cuenta la responsabilidad que les imparte la Constitución Política de Colombia y las leyes a los mandatarios territoriales, hemos querido aprovechar la disposición e interés de la cooperación Suiza, a fin de tener mecanismos acordes a las necesidades y poder dar información coherente y oportuna a la comunidad susceptible de afectación.

Sin embargo no ha sido fácil hacer ver las fortalezas del proyecto aún a la misma comunidad y hacer que esta sea un actor activo, segundo aspecto que se quiere destacar en esta ponencia. Debo empezar por decir que teníamos en contra, muchos años de haber hecho las cosas por la comunidad pero a espaldas de ella, es decir sin hacerla

participe. Por fortuna hoy en día se cuenta con mandatarios que consideran que las comunidades deben ser parte de la solución de los problemas

Entender que ellos allá en la parte alta de la cuenca, no son sólo receptores de la información que tenemos, que no cumplimos y la tarea no está hecha con sólo capacitarlos, que no podemos hacer las cosas solos -por mejor intención que tengamos-, que necesitamos coordinación entre las diferentes instituciones para no contradecirnos frente a la comunidad, entre otras cosas, nos ha tomado tiempo y ha implicado cambiar la forma de hacer las cosas, de ver el rol de la comunidad en el tema de prevención y atención de desastres y de reconocer que necesitamos generar confianza y no ser foco de tensión.

Una de las grandes dificultades en este punto han sido los imaginarios que tenemos las instituciones de las comunidades y ellas de nosotros. Por ejemplo, ha sido difícil salir de la idea de que no existe compromiso de las comunidades para involucrarse en los procesos de prevención y atención de desastres. Esto relacionado con la idea de que puede haber poco cuidado de los equipos o del material de dotación, y poco interés por asistir a las capacitaciones, entre otras cosas.

Desde el lado de la comunidad existe la idea de que las instituciones realmente no tienen en cuenta sus necesidades, sólo están presentes a la hora de un desastre y se ausentan rápidamente sin que los problemas sean resueltos.

Aunque varias de estas cosas pueden suceder, tanto en la comunidad como en las instituciones, también hay mucho de predisposición y prevención. Siempre que se realiza un trabajo con la comunidad hay personas dispuestas a participar, a aprender y a promover las actividades. De igual manera, las entidades, en la medida de sus posibilidades, intentan dar respuesta a las necesidades de la mejor manera posible, sin embargo se olvida la cantidad de restricciones, muchas veces de recursos, que impiden que todos los problemas puedan ser resueltos.

Otro aspecto que ha dificultado muchísimo el acercamiento entre las instituciones y la comunidad ha sido el discurso que compartimos muchas de las instancias técnicas de que la Cuenca del Combeima no es una región viable para el desarrollo de poblados

humanos, se encuentra en zona de alto riesgo y por lo tanto se debe promover la reubicación en vez de aceptar nuevos pobladores.

Este aspecto ha sido realmente difícil pues aunque todos los estudios demuestran la validez de la afirmación anterior, en algunas ocasiones los diferentes gobiernos han desconocido dichas recomendaciones y por el contrario, han respondido con campañas de promoción del turismo y del desarrollo económico de la zona. Debido a esto, las instituciones que trabajamos en el tema de Prevención y Atención de Desastres no somos los “santos” preferidos de las comunidades del Combeima y tenemos que enfrentar mucha resistencia. Aunque nuestras acciones están basadas en la ciencia y en criterios objetivos muchas veces éstos se contraponen a las necesidades y expectativas de la comunidad.

Aquí se presenta entonces una contradicción entre entidades y gobierno muy importante de resolver. Por un lado, están los estudios previos a los desastres que demuestran el alto riesgo en el que se encuentra la zona, por el otro, está el compromiso de cada gobierno de tratar de brindar el respaldo a los pobladores de la zona y acercarse más a las necesidades de éstos. Es completamente lógico y válido que la comunidad desee quedarse en la zona y hacer de su región un lugar viable en términos económicos, que les permita mejorar sus ingresos y sus condiciones. Sin embargo es importante sopesar esta expectativa frente al riesgo.

Los desastres del 7 Junio y el primero Julio del año 2009 han servido para activar la alarma y demostrar que realmente hay una posibilidad alta de que se produzca un evento grave en la zona del Combeima. Si bien en los dos últimos eventos no hubo pérdidas de vidas, los daños materiales fueron cuantiosos tanto para los pobladores como en términos de infraestructura. Basta recordar que se afectaron infraestructuras como puentes, vías y aún el mismo acueducto que abastece los habitantes de la ciudad de Ibagué y que solamente la recuperación de la vía tiene un costo aproximado de 5000 millones de pesos sin advertir que 54 viviendas fueron averiadas, 27 destruidas y 16 quedaron en eminente peligro de colapsar.

También se comprobó que se está presentando un manejo inadecuado del uso del suelo en gran parte de la cuenca y que la deforestación excesiva, la ampliación de la frontera

agrícola, así como las quemas constantes, son las que han llevado, entre otras cosas, a la inestabilidad de las laderas haciéndolas altamente vulnerables y permitiendo que con una mediana saturación de los suelos se desprendan, causando estragos de variada intensidad en el desarrollo económico de la cuenca.

El gobierno Departamental del Tolima y Municipal de Ibagué son más conscientes de que deben asumir su responsabilidad frente a la situación de la cuenca y son ahora más cautos frente a sus propuestas de desarrollo para la región. No obstante todos somos más conscientes de que tampoco es viable ni posible reubicar a todos los pobladores de la cuenca.

Tenemos que trabajar entonces en el siguiente escenario: Los pobladores actuales de la cuenca continúan viviendo allá, aunque son reubicados aquellos que se encuentran en mayor riesgo. No se estimula la llegada de nuevos habitantes. Se trabaja de manera coordinada entre las diferentes entidades y se da mayor énfasis a la gestión sostenible de la cuenca para reducir la deforestación, proteger las fuentes de agua, entre otras cosas. Se trabaja en pro de un turismo responsable y con conocimiento del riesgo y la comunidad y las instituciones trabajan de manera articulada para prepararse para reaccionar adecuadamente ante eventuales desastres.

Desde el proyecto se ha intentado entonces fortalecer en especial el último punto: preparar a la comunidad ante un desastre a través de un Sistema de Alerta Temprana funcional. Teniendo en cuenta que la economía informal y el turismo son la base del sustento de gran parte de las familias allí asentadas, debemos estructurar planes coherentes con las necesidades buscando articular a las comunidades a las demás actividades e iniciativas de las instituciones para abordar la cuenca de una manera más integral.

Para trabajar con la comunidad, el proyecto ha decidido acercarse en primera instancia a los centros educativos, teniendo en cuenta que ellos son considerados puntos de encuentro relevantes para las dinámicas sociales y culturales de la zona, por servir de centros de difusión del tema de gestión de riesgos y por permitir el acercamiento a diferentes grupos de gran importancia como los niños, niñas, jóvenes, padres de familia y los mismos líderes.

El proceso iniciado tiene como fin principal la incorporación del tema de la Gestión de Riesgo dentro de los Planes Educativos Institucionales (PEI), elaborar los planes de emergencia escolares de manera conjunta entre docentes, estudiantes, padres de familia y líderes y contribuir al establecimiento del tema dentro del marco curricular del municipio de Ibagué. Esto se hace en coordinación con el CLOPAD, la Secretaría de Educación de Ibagué, la Universidad del Tolima, INGEOMINAS y el CREPAD. Con el fin de obtener relevancia social se escogieron dos establecimientos educativos el primero de ellos con 8 satélites para un total de 1800 alumnos aproximadamente en todos los grados, y el segundo con 900 alumnos en tres sedes satélites dentro de las cuales se encuentran algunos en el sector rural. De esta forma hemos considerado que con la vinculación de estos establecimientos educativos la cobertura de conocimiento de las acciones allí realizadas es significativa.

Para llevar a cabo los objetivos propuestos fue muy importante la vinculación de los docentes, acción que siempre se ha coordinado con la Secretaría de Educación del Municipio, teniendo en cuenta que el sector educativo en Ibagué actualmente está certificado.

Finalmente es importante mantener la sinergia de la Gestión del Riesgo con el tema de Acción sin daño, es así que no podemos dejar de mencionar que el trabajo institucional, comunitario y técnico realizado en el proyecto, cuenta con el componente esencial y fuente del desarrollo que es el "hombre", es por eso que en todas las actividades que se emprendan para beneficio común, es vital demostrar la importancia de la Prevención, es así que desde la óptica del proyecto las actividades que realizamos, una vez cuenten con la viabilidad técnica son socializadas y trabajadas siempre con la comunidad. De esta manera ésta se siente parte del proceso. Esto con el fin de mantenerla unida a los objetivos propuestos.

