

Encuentro internacional “Retos y propuestas sobre Acción sin daño y construcción de paz en Colombia”

17 y 18 de septiembre del 2009

Bogotá D.C. –Colombia, Sur América

**Universidad Nacional de Colombia/COSUDE/ Embajada de Suiza/GTZ -
Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo**

Panel temático No. 3

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

Título de la presentación /ponencia: Una experiencia de gestión de riesgos en la Cuenca del Río Combeima desde la mirada de la Acción sin daño.

Autor(a): Juanita Arango R

Profesión: Antropóloga

Ocupación actual: Oficial Nacional de Programas de COSUDE

Objetivo: Presentar un proyecto de gestión de riesgos en el que la Acción Sin Daño, ha sido un eje transversal que ha ayudado a ver la prevención de desastres como un campo de acción de co-responsabilidad, donde las comunidades juegan un rol activo en coordinación con las instituciones, y donde más allá de prevenir la pérdida de vidas y bienes materiales, se busca contribuir a la gestión adecuada de los ecosistemas, al fortalecimiento de la relación comunidad-Estado y a un desarrollo sostenible del territorio.

Resumen: La siguiente ponencia se centra en analizar, desde el enfoque de acción sin daño, la experiencia de la segunda fase del proyecto de prevención de desastres de la Cuenca del Río Combeima, el cual desarrollan actualmente el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres del Tolima (CREPAD), el Comité Local de Emergencias de Ibagué (CLOPAD), la Dirección Nacional de la Gestión del Riesgo (DNGR) y la Universidad de Zürich con el apoyo de COSUDE. Gracias a las lecciones aprendidas de la fase 1, este proyecto reorienta

su esquema de trabajo, las responsabilidades y sus actividades, con el fin de alcanzar las metas propuestas, garantizar en la mayor medida posible la sostenibilidad y no generar daño.

Desarrollo:

Hay cinco criterios que son fundamentales en un proyecto de cooperación internacional, aunque se podría decir que para cualquiera en general. 1. Que éste sea pertinente o relevante: que responda a las necesidades concretas de la población meta. 2. Que sea eficiente: que logre los resultados que se propone y que éstos se puedan medir y verificar. 3. Que sea eficaz: que los recursos, tanto financieros como humanos sean utilizados para el mejor beneficio del proyecto y de la población meta. 4. Que sea sostenible: que al final las acciones continúen en el tiempo una vez termine el proyecto y que las capacidades locales hayan sido fortalecidas para que las comunidades puedan continuar en su proceso de autogestión. 5. Por último, que genere impacto: que los efectos directos del proyecto contribuyan a alcanzar cambios de largo plazo o estructurales.

Sin embargo, hace falta un punto más para completar estos criterios; al menos hace falta hacerlo visible, porque con frecuencia se da por sentado: el criterio de la responsabilidad de las acciones del proyecto en el contexto, o lo que podríamos llamar: "criterio ético". Es decir, qué tan conscientes somos de los efectos que genera nuestra intervención en un contexto determinado y cómo asumimos sus consecuencias. Este es el punto central de la Acción sin daño.

En esta ocasión voy a presentar un proyecto de gestión de riesgo que apoya COSUDE en la Cuenca del Río Combeima en el municipio de Ibagué y el cual considero de gran interés para este encuentro, ya que su fase actual ha sido elaborada anteponiendo la Acción sin daño como principio de intervención.

El rol que ha jugado COSUDE en el desarrollo de este proyecto es distinto al que juega usualmente con los bilaterales y multilaterales, debido a ese mismo rol, nos

sentimos muy responsables por las acciones de este proyecto. En el día de hoy no está aquí la organización que estuvo al frente de su ejecución en su primera fase: La Universidad de Zúrich. Se encuentra, sin embargo, el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres del Tolima (CREPAD) quien lo dirigen en esta segunda fase. Las lecciones que presentaremos aquí, las reflexiones y las propuestas, han sido ampliamente discutidas y son compartidas por los diferentes actores, por esta razón, las presentamos confiados de que reflejan la postura general de quienes hemos estado involucrados.

El objetivo principal de este proyecto es la creación de un Sistema de Alerta Temprana para la Cuenca del Río Combeima, que permita proteger a las poblaciones de la zona de los posibles daños y pérdidas por causa de las avalanchas, deslizamientos y diferentes amenazas hidrometeorológicas que afectan la región. Este Sistema consiste de un conjunto de equipos pluviométricos que arrojan información en tiempo real sobre la cantidad de lluvia que se presenta en la zona, la velocidad de los vientos y el posible movimiento de flujos de masa que bajan por el río o por las quebradas. La información de las diferentes estaciones llega a Ibagué a un equipo que las centraliza y las confronta con la que envían los líderes y habitantes de la zona que hacen parte de la red de voz. Si la amenaza de un evento de desastre natural es alta, la información sirve para que las autoridades competentes, junto con la comunidad, tomen las medidas pertinentes y si es necesario evacúen la población a sitios más seguros.

En un sistema de Alerta Temprana intervienen todas las entidades responsables de velar por la población y dar la respuesta en caso de desastre. En primera instancia la Alcaldía Municipal a través del Comité Local de Emergencias (CLOPAD), la Gobernación a través del CREPAD, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SNPAD), Bomberos, la Defensa Civil, Cruz Roja Local y Nacional, INGEOMINAS, IDEAM, etc. Por último es fundamental mencionar a la comunidad, la más afectada y que en dichas circunstancias requiere de información y medidas claras para reaccionar. En fin, una red compleja de actores que requieren de

protocolos claros y específicos para poder garantizar la coordinación y la acción efectiva.

Este proyecto entonces, tiene el reto de colaborar para lograr la consolidación de este Sistema.

Entendemos por comunidad, los pobladores de la Cuenca del Río Combeima. No obstante para facilitar el trabajo se ha focalizado la interlocución con los líderes comunales, las asociaciones, docentes, padres de familia y estudiantes que participan activamente en las actividades del proyecto. Es decir, la comunidad con cierto grado de organización.

La Cuenca del Río Combeima nace en el Volcán Nevado del Tolima. A lo largo de ésta habitan aproximadamente 10.000 personas y desemboca en la ciudad de Ibagué. Aproximadamente 30.000 personas se pueden ver afectadas en la ciudad si se presenta un evento de gran magnitud.

Aunque los desastres han sido regulares en esta zona, en los últimos años han aumentado en frecuencia y magnitud debido a la deforestación, a una gestión inadecuada de la cuenca, al uso de tierras altas para ganado y para siembra, a la quema como práctica generalizada, entre otros.

Sólo este año se presentaron dos eventos grandes en la zona con un mes de diferencia: el 7 de Junio y el 1 de Julio, con un grado de afectación considerable, aunque no se presentaron pérdidas humanas. El evento anterior se presentó en el 2006.

La población es cada vez más consciente del riesgo, las autoridades reconocen más su responsabilidad y debido a los mismos eventos, hay mayor interés, sin embargo aún hay un camino largo que recorrer.

Después de esta breve contextualización, voy a pasar a presentar los diferentes aspectos claves de la Acción sin daño que ha tenido en cuenta esta intervención.

En primer lugar, es importante aclarar que este enfoque sólo ha sido incorporado en su segunda fase y lo hicimos por dos razones: 1. Sólo hasta ese momento COSUDE estuvo preparada para aportar el enfoque como herramienta de reflexión y velar para que éste se tuviera en cuenta. 2. Si bien la primera fase se realizó con la mayor responsabilidad y dedicación posible, por diferentes circunstancias, se dejaron de lado aspectos importantes que para nuestro caso ponían la intervención en “riesgo” o en otras palabras, había una posibilidad alta de generar daño.

Siendo coherentes con lo que predicamos, propusimos a todos nuestros socios que nos tomáramos un tiempo para reflexionar qué había sucedido en la primera fase, qué había funcionado bien de la estructura de trabajo planteada y qué no había funcionado tan bien. Propusimos examinar el rol de cada actor en la intervención, cuáles fueron los resultados fuertes y cuáles los débiles, en fin, hacer una autoevaluación honesta y constructiva que nos permitiera replantear varias cosas para en la segunda fase, alcanzar el logro de los objetivos planteados y el cumplimiento de aquellos 6 criterios de los que hablamos inicialmente.

En primer lugar, es importante aclarar que siempre fuimos muy conscientes de que este proyecto requeriría una segunda fase, pues había resultados de mediano plazo que no era posible conseguir en dos años. De esta manera la pregunta clave fue: ¿Qué debemos hacer para garantizar la consolidación y el sostenimiento del SAT después de una segunda fase?

Los siguientes son los aspectos más relevantes de ese análisis:

Riesgos identificados:

- El proyecto había logrado una coordinación importante con las instituciones que trabajan en el tema a nivel nacional. No obstante esta relación no era

tan fuerte en el ámbito local. No se había alcanzado la apropiación necesaria de parte de las instituciones locales para que éstas asumieran las tareas del SAT y el cuidado de los equipos.

- El proyecto tuvo que enfrentar las consecuencias de la distancia entre lo técnico y lo social. Las instituciones se centraron en resolver los asuntos técnicos y fue muy poca la consulta y participación que se dio a las comunidades de la zona.
- Hubo resistencia de los expertos técnicos a involucrarse en los aspectos sociales
- La participación de la comunidad se limitó en gran medida a “ser capacitada”. Estos talleres estaban poco estructurados, no tenían conexión entre unos y otros y no garantizaban que los conocimientos adquiridos fueran puestos en práctica.
- Las políticas oficiales de promoción turística y empresarial contradecían las recomendaciones técnicas hechas por las instituciones expertas. Esta situación generó tensiones con las comunidades quienes desconfiaban de las entidades.
- La inversión en equipos de alta tecnología había sido grande y no existía un compromiso respaldado en responsabilidades y presupuesto que garantizara su mantenimiento y operación.
- El monitoreo del proyecto había sido distante en un principio debido a la poca experiencia de COSUDE Colombia en el tema, siendo necesario fortalecer su rol.
- No era visible aún una buena coordinación entre las diferentes entidades a nivel nacional y local que facilitara un mejor trabajo y la toma de decisiones.

Todos los riesgos anteriores podrían entenderse como posibles daños. Aspectos necesarios de reorientar con el fin de impedir que todo el trabajo se fuera al traste y aún peor, que hubiéramos podido llegar a aumentar la distancia entre las comunidades y el Estado, y reducir la responsabilidad de las instituciones públicas frente a la gestión del sistema, entre otros.

Tengo que admitir que aunque en la segunda fase hemos intentado ser mucho más conscientes de estos problemas y hemos tratado de incorporar las lecciones aprendidas de la fase anterior al trabajo actual, aún estamos en “alerta naranja”. Estamos comenzando; llevamos 8 meses de la segunda fase y aunque hemos implementado varios cambios, los efectos aún están por verse. Lo importante es que ahora estamos en estado permanente de “alerta”.

Medidas de gestión del riesgo o acciones para evitar el daño:

Las siguientes son las medidas que hasta el momento se han tomado para reorientar el proyecto y evitar, mitigar o reparar los problemas generados y enfrentados en la fase anterior:

Desde lo institucional:

- Un aspecto clave fue dar mayor protagonismo a la región y a las instituciones locales para que asumieran la dirección del proyecto. En este momento es el CREPAD quien coordina la ejecución junto con el CLOPAD de Ibagué. Esto garantiza que la responsabilidad del SAT al final sea asumida totalmente por las organizaciones a las que les corresponde.
- Las instituciones tienen un mayor interés y compromiso por estar cerca a las comunidades y para que el discurso técnico sea comprensible y funcional. INGEOMINAS, el CLOPAD y el CRET han contratado funcionarios con perfiles sociales que trabajan de manera articulada para garantizar una buena participación de la comunidad.
- El aspecto institucional ha pasado a jugar un rol clave, pues se entiende que el SAT sólo será operativo y funcional si existe una efectiva coordinación entre las instituciones y si se le da el peso que se debe.
- El proyecto actúa como facilitador y promotor de un diálogo más abierto y transparente entre las entidades públicas y las comunidades. Sin embargo la responsabilidad de las acciones recae en las instituciones.

Desde lo comunitario:

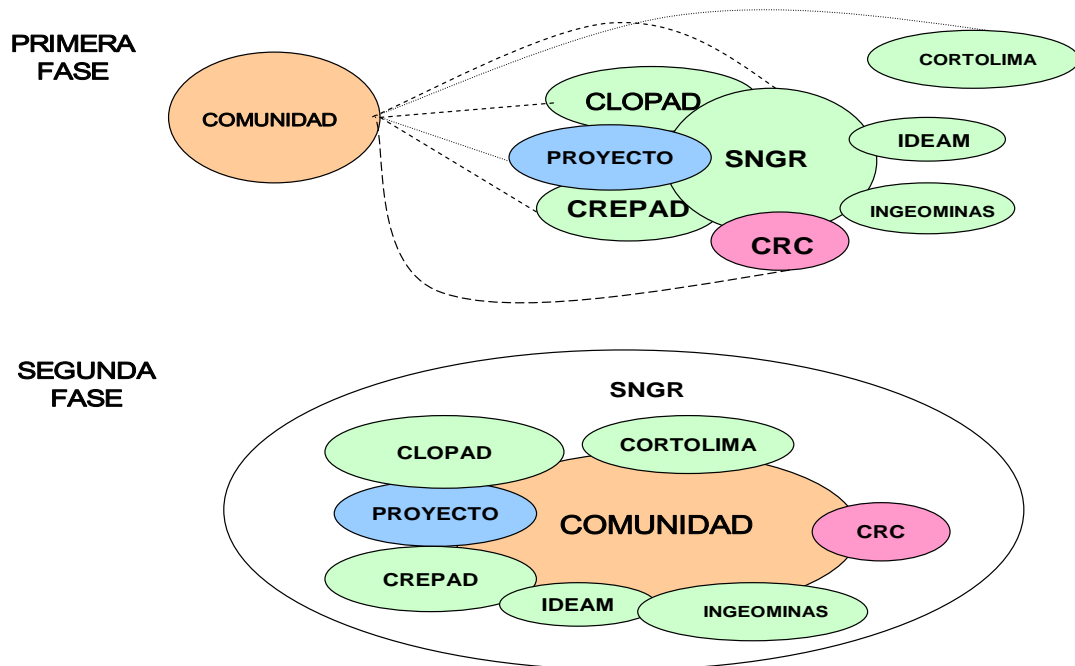
- La comunidad juega un rol principal en esta intervención. Se entendió que lo técnico no puede estar desvinculado de lo social y que la comunidad, como actor que hace parte del SAT, no sólo hay que capacitarla, sino que debe participar en su desarrollo, monitoreo y evaluación.
- Se trabaja de manera articulada por el logro de resultados más sostenibles como la incorporación de la Gestión de Riesgo en los Planes Educativos Institucionales (PEI) y en las políticas educativas locales. La escuela se ha convertido en punto focal para el trabajo comunitario al cual se han vinculado los líderes y las asociaciones para intentar hacer un trabajo más global.
- Aunque no está dentro del marco del proyecto hacer un trabajo directo en gestión de cuencas, sus actividades se articulan con las que realizan otras instituciones en este tema para contribuir a su fortalecimiento.

Desde lo técnico:

- La transferencia del conocimiento se garantiza con la participación de la Universidad del Tolima, quien desde el inicio de esta fase, en compañía de la Universidad de Zürich, comienza a asumir las tareas de supervisión técnica de los equipos y de la información.
- Hay un compromiso respaldado por la firma de un convenio en el cual la Gobernación y la Alcaldía se responsabilizan de todos los equipos y bienes adquiridos por el proyecto para el SAT. La idea es que todos ellos queden dentro del inventario de las instituciones y se les adjudique el presupuesto necesario para su mantenimiento. La Dirección Nacional de Gestión del Riesgo actúa como garante de este convenio.

De manera paralela a la tarea de reconocer los posibles daños que se podían generar, hicimos una tarea juiciosa de mirar el conjunto de actores que intervenían en el contexto del proyecto y examinamos las relaciones entre ellos, las fortalezas en estas relaciones y las tensiones, es decir, hicimos un análisis de conectores y divisores:

Este gráfico representa dicho análisis:



Allí se ve que en la primera fase la comunidad estuvo muy distante del proceso general que tenía que ver con el SAT, ya que éste se concentró mucho más en la discusión técnica entre las mismas entidades.

Vimos que entre los aspectos que dificultan la relación de las instituciones y la comunidad está la postura que mantienen las instituciones frente a la habitabilidad de la Cuenca, ya que según estudios técnicos, la mayor parte de los poblados se encuentran en zona de riesgo y por lo tanto, no debería aceptarse que lleguen nuevos pobladores, por el contrario, se debería promover la reubicación de las familias.

Para la comunidad ésta no es una opción viable, pues no están dispuestos a cambiar su vivienda actual por una en Ibagué que posiblemente no cumpla las condiciones mínimas de habitabilidad. Además las fincas son productivas y muchas de estas familias han estado allí por varias décadas. Este es entonces, un aspecto claro que divide y genera tensión entre las instituciones y la comunidad.

Otro problema que dificulta la relación entre ellas es la contradicción entre los mismos discursos que tienen las instituciones, pues algunas consideran la Cuenca un lugar adecuado para el turismo y lo promueven abiertamente, mientras otras lo consideran inviable. La dificultad real está en que la comunidad no ha participado en estas discusiones, por lo tanto sus necesidades, su percepción y sus propuestas no han sido tenidas en cuenta. Este punto también divide y mantiene la tensión entre ellas.

Por otro lado, la relación entre las entidades y la comunidad es más cercana o más distante en momentos coyunturales determinados. De esta manera cuando se presentan emergencias, las entidades a cargo de la atención son mucho más cercanas, es decir, los desastres son aspectos que unen o conectan, sin embargo cuando la presencia se vuelve menos frecuente y los problemas aún no han sido resueltos, las tensiones con éstas aumentan nuevamente.

Así, podría decirse que la relación entre la comunidad y las entidades oficiales es volátil, está mediada por la coyuntura y por el poco nivel de concertación.

En la segunda fase se ha intentado ser muy concientes de este problema y colocar a la comunidad en el centro de la intervención, haciéndolos a ellos partícipes de las diferentes fases del proyecto, pero también promoviendo un mayor acercamiento entre ella y las entidades a partir de actividades que fomenten el trabajo conjunto. Las decisiones se toman en distintos niveles, aquellas que son técnicas, las toman las entidades competentes y posteriormente se socializan, por ejemplo, lo referente a equipos, modelos, y estudios, pero aquellas que competen a la comunidad y que implican su participación, se toman con ella, por ejemplo elaboración de planes de contingencia, creación del material pedagógico, etc.

Qué estamos haciendo ahora para monitorear los posibles daños que se pueden generar?

En un principio hemos desarrollado una serie de herramientas de monitoreo de la intervención que nos permiten examinar qué tanto se están alcanzando los resultados.

Teniendo en cuenta que dentro del marco lógico se ha hecho explícita la necesidad hacer un trabajo directo y más integral con la comunidad y fortalecer el aspecto institucional, estas herramientas nos permiten saber si realmente estos dos puntos clave los estamos abordando correctamente o no. Sin profundizar en mucho detalle, estas herramientas constan de un plan de actividades detallado, el cual comprende los tres componentes, y muestra claramente responsables y líneas de coordinación. Junto a esta herramienta está el cuadro de monitoreo y seguimiento, el cual se basa en los objetivos y resultados definidos en la propuesta.

El valor agregado de estos documentos es que define por componentes algunos indicadores de daños importantes de monitorear para evitar que éste se genere. Por ejemplo, un indicador de daño dentro de un objetivo estratégico o impacto es:

- Las instituciones no trabajan con la comunidad el tema de gestión de riesgos desde una perspectiva de desarrollo.

Las posibles medidas para prevenir, mitigar o reparar este daño serían:

- Fortalecer el diálogo entre las instituciones y la comunidad y contribuir en el fortalecimiento del concepto de GR y gestión de cuencas a través de las actividades del proyecto

Otro ejemplo un poco más específico:

- Al finalizar el primer año, el mantenimiento de los equipos aún no es asumido por el CREPAD y al finalizar el segundo aún no han sido incorporados al presupuesto de la Gobernación.

Las posibles medidas para prevenir, mitigar o reparar este daño serían:

- Revisar periódicamente los compromisos de las instituciones del convenio, establecer fechas límites y solicitar reuniones con directivos

Este ejercicio de indicadores de daños complementa el sistema de monitoreo y es reponsabilidad tanto del CREPAD como coordinador, así como de las demás entidades y COSUDE, de hacer una revisión periódica y contrastada con los logros, para ver que con nuestras acciones no estamos generando daño y por el contrario, estamos promoviendo el diálogo, la participación, espacios de encuentro y trabajo conjunto, entre otras cosas.

Termino diciendo que asumimos el enfoque de acción sin daño como una postura ética pero también como una herramienta práctica. Hacer visible los posibles daños que podemos generar con nuestras acciones nos ayuda también a asumir las consecuencias con responsabilidad.

Entendiendo que es de nuestro mayor interés el poder contribuir a generar bienestar y mejorar las condiciones de vida de las personas y comunidades con las que trabajamos, así como ayudar a prevenir la pérdida de vidas y daños materiales, contribuir con la buena gestión de la cuenca, proteger el medio ambiente y apostarle a un territorio sostenible, es importante decir que también estamos comprometidos con la generación de espacios de diálogo donde se acepte la diferencia como un elemento clave en la convivencia y donde prime el respeto y la búsqueda de puntos de encuentro. Estamos comprometidos con una participación activa de todos los actores y a buscar que haya resonancia de las diferentes voces, es decir que los discursos puedan aterrizar a la vida cotidiana y las necesidades de las comunidades sean tenidas en cuenta por los que definen las políticas.

La primera fase de este proyecto, así como muchos otros, nos han mostrado que el compromiso muchas veces no es suficiente. Se requiere un trabajo juicioso de reflexión para poder ver la imagen global del proyecto, su complejidad, sus posibilidades y sus riesgos. Se necesita tiempo, pero especialmente, se necesita querer hacer ese análisis y querer asumir sus conclusiones.

Termino con una invitación para que este enfoque se convierta en nuestra postura frente a nuestro quehacer, pero también hacia nuestra vida. Una invitación a pasar de la reflexión a la acción y una invitación a no dejar que las lecciones aprendidas de los procesos en los que participamos queden en el aire.