

# La sorpresa del invierno

A los pocos meses de haberse posicionado como presidente, Santos debió asumir un problema que no estaba entre sus planes de gobierno: el invierno. Recuento sobre las acciones emprendidas para enfrentar la emergencia y los retos a futuro.

Por **Lucía Camargo Rojas\***

Camas, mesas y sillas se veían flotando en medio de lo que parecía ser un río interminable. Colombianos de diferentes regiones estaban, literalmente, con el agua hasta el cuello. Otros, por su parte, debían aguantar el trancón o usar vías alternas por culpa de los derrumbes. La oleada invernal de 2010 a 2011 afectó a más de 3 millones de personas en 93% de los municipios del país, de acuerdo con las cifras de Colombia Humanitaria.

En mayo de 2010 las agencias internacionales, técnicas y científicas dieron la alerta: se aproxima el fenómeno de la niña (ver recuadro). A finales de julio fue una realidad en la Costa Atlántica. A esto se le añadió el inicio del invierno. La mezcla entre fenómeno de la niña y temporada invernal fue un coctel explosivo para el país. Poco a poco las imágenes de poblaciones enteras bajo el agua coparon los noticieros. En noviembre era evidente. El país estaba totalmente inundado.

Ese mes el comité operativo y el comité técnico del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres (SNPAD) alertaron a Juan Manuel Santos, presidente de la República. El 7 de diciembre se dio la de-

“La mezcla entre fenómeno de la niña y temporada invernal fue un coctel explosivo para el país”.

claratoria de desastre en el territorio colombiano y el estado de emergencia económica, social y ecológica.

“Esta emergencia hizo mucho daño porque fue continuada y disparaba dardos permanentemente a toda la población. Atacaba en



Imagen de César Carrión-Presidencia

A finales del 2010 fue evidente que el país estaba totalmente inundado. La emergencia invernal tomó a todos los colombianos por sorpresa, incluido el presidente de la República, Juan Manuel Santos.

varias regiones de Colombia de forma simultánea y durante un largo periodo de tiempo, lo que produjo un efecto multi-amenaza, multi-emergencia y diferentes afectaciones: unas por deslizamientos, otras por inundaciones y otras por cierre y bloqueo de vías que, combinadas, generaron un problema crítico para todo el país” explica Walter Cotte, director ejecutivo de la Cruz Roja Colombiana, entidad que atendió a casi el 50% de los damnificados.

La emergencia tomó a todos los colombianos por sorpresa, incluido el primer mandatario quien debió cambiar sus planes de gobierno y jugar rápidamente unas fichas que no tenía previstas: la creación de Colombia Humanitaria y la inclusión del tema en el Plan Nacional de Desarrollo.

## Colombia Humanitaria

Para atacar el problema, Santos decidió crear, como primera medida, un Fondo para la emergencia y la rehabilitación dentro del Fondo Nacional de Calamidades que administra el SNPAD. Posteriormente, creó un Fondo de adaptación que es administrado directamente por Presidencia. Estas dos cuentas se enmarcan dentro de la campaña denominada Colombia humanitaria, que también cobija todas las acciones para atender la emergencia realizadas tanto por el gobierno nacional como por los departamentales.

La gran mayoría de los recursos (4.5 billones) del Fondo para la emergencia y la rehabilitación ya se han comprometido y

### Fenómeno de la niña y cambio climático

Los fenómenos del niño y la niña son procesos que se dan en Suramérica y en las costas de Australia porque el Océano Pacífico se calienta de forma anómala y en algunos casos se enfría. Este cambio drástico de temperatura en el mar hace que el patrón de vientos se transforme y, por lo tanto, que la cantidad de precipitaciones que migra a nuestro territorio varíe drásticamente. Cuando en nuestro país hay exceso de precipitaciones estamos ante la presencia del fenómeno de la niña o el fenómeno frío del Pacífico. En cambio, cuando llueve menos se está ante la presencia del fenómeno cálido o del niño. En la comunidad científica se empieza a especular que, probablemente, el fenómeno de la niña — un ciclo natural del planeta que ha ocurrido, por lo menos, desde hace 1200 años — se ha vuelto más recurrente por el cambio climático. Sin embargo, Efraín Domínguez, docente de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana es enfático en afirmar que es necesario encontrar la evidencia para comprobar esa hipótesis. Es claro que este fenómeno no es particularmente cíclico pero sí es recurrente. No obstante, daría la impresión de que en la última década se ha presentado de forma más frecuente. En los últimos 70 años estaba ocurriendo con una periodicidad de más o menos cada 12, 14 o 20 años, mientras que en las últimas dos décadas se ha presentado cada siete años.

Si la temperatura global del planeta se ha vuelto cada vez más caliente por causa del cambio climático, es probable que también lo haga la superficie del océano. Sin embargo, Domínguez aclara que, en la medida en que la tierra es un sistema natural, busca autoregular su temperatura y, por lo tanto, los patrones tanto de corrientes atmosféricas y oceánicas necesariamente tienen que cambiar. Pero aún la comunidad científica no ha medido la magnitud ni la periodicidad de ese cambio.



Imagen de CINEP/PPP

De acuerdo con Lucía González, coordinadora técnica de Colombia Humanitaria, el Fondo de adaptación tiene el objetivo fundamental de refundar o construir de tal forma que el país pueda adaptarse al cambio climático.

lo gestionan los ministerios y las entidades descentralizadas: gobernaciones y alcaldías. Las primeras se encargan de los alimentos y aseo y las segundas de las obras mayores y menores. La entidad es quien dice cuántos recursos se necesitan, para qué y quién será el operador (una ONG, la Defensa civil, etc).

La novedad consiste en que el actual gobierno creó el Fondo de adaptación (de 12 billones) que, aunque comenzó a pensarse en diciembre de 2010, inició labores en julio de 2011, y tiene proyectada una existencia de cuatro años. Busca, junto con los ministerios,

hacer un seguimiento a las obras que iniciaron con los recursos del de emergencias, pero también realizar un acompañamiento psicosocial y cultural, así como una activación económica en las regiones.

**“ La calamidad va a seguir sucediendo, y lo importante es dejar una capacidad instalada en el territorio y un imaginario diferente de institucionalidad ”.**

De acuerdo con Lucía González, coordinadora técnica de Colombia Humanitaria, el Fondo de adaptación pretende refundar o

construir de modo que el país pueda adaptarse al cambio climático. Además, actualmente se está trabajando para que este fondo promueva mecanismos de formación en ética planetaria, una institucionalidad y una

legislación mucho más precisa en relación con el entorno, y una conciencia sobre la vulnerabilidad social en la que se encuentran la mayoría de afectados por el invierno: los más pobres de los pobres.

“Los objetivos finales consisten en que Colombia Humanitaria promueva el accionar de un Estado entero (toda una apuesta por la institucionalidad y la gobernabilidad) para combatir la calamidad, pero simultáneamente que esa experiencia sirva para fortalecer el SNPAD. Es una apuesta mucho más de fondo. La calamidad va a seguir sucediendo, y lo importante es dejar una capacidad instalada en el territorio y un imaginario diferente de institucionalidad” explica González.



La emergencia se produjo en varias regiones de Colombia de forma simultánea y durante un largo periodo de tiempo, lo que produjo diferentes afectaciones.





Imagen de Cruz Roja Colombiana



Imagen de CINEP/PPP



Imagen de Conchita Guerra C.

Analistas consultados por *Cien días*. De izquierda a derecha: Walter Cotte, director ejecutivo de la Cruz Roja Colombiana, Ómar Agudelo, director del Centro de Estudios para prevención de desastres (Ceprevé) de la Universidad Nacional y Rafael Colmenares, reconocido ambientalista y ex director de Ecofondo.

### “El país no estaba preparado”

Según el director ejecutivo de la Cruz Roja Colombiana, el país estaba acostumbrado a emergencias medianas y pequeñas que se atendían de manera colectiva, pero no estaba preparado para una emergencia como la que ocurrió entre 2010 y 2011. “Armero era el analfabetismo, la emergencia de Paez la primaria y el terremoto del Eje Cafetero el bachillerato. Este invierno era la universidad pero no nos hemos graduado todavía. La respuesta del gobierno fue grande y fuerte, pero no fue suficiente porque el problema era demasiado grande para todos”.

De acuerdo con Ómar Agudelo, director del Centro de Estudios para prevención de desastres (Ceprevé) de la Universidad Nacional, un invierno como el pasado ya había ocurrido entre 2007 y 2008 en Sucre, Córdoba y Sur de Bolívar con cifras de damnificados igualmente alarmantes. “Nosotros deberíamos ser expertos en las dinámicas del agua y no en declararnos sorprendidos. Actuamos sobre la emergencia y no tenemos una cultura de planificación”, explica el experto.

Por su parte Rafael Colmenares, ex director de Ecofondo, alerta sobre cómo un fenómeno como la reciente emergencia invernal no sólo es atribuible al fenómeno de la niña y al cambio climático sino también a problemas más domésticos que fueron identificados por el *Estudio Nacional del Agua* del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional (1996) en donde se expli-

ca que todo lo que ocurre en las zonas altas (páramos) y medias (industria) del país va a parar a donde confluyen las aguas.

“Como los niveles de contaminación y deforestación han aumentado en la zona andina, las lluvias no encuentran cobertura vegetal que amortigüe las precipitaciones y el agua arrastra sedimentos, causando los desbordamientos de los ríos. El resultado no puede ser diferente al de las inundaciones”, sentencia Colmenares y añade que el problema radica en creer que la reciente ola invernal es un evento particularmente trágico y no percatarse de que fue un efecto acumulado de un proceso que viene de mucho tiempo atrás.

### Hacia futuro

“El invierno fue una cachetada, un agente de presión duro más allá de los discursos que obliga a que cambiemos de mentalidad y pensemos en generar sistemas y en planificar nuevos escenarios mucho más acordes con el cambio climático” comenta Cotte.

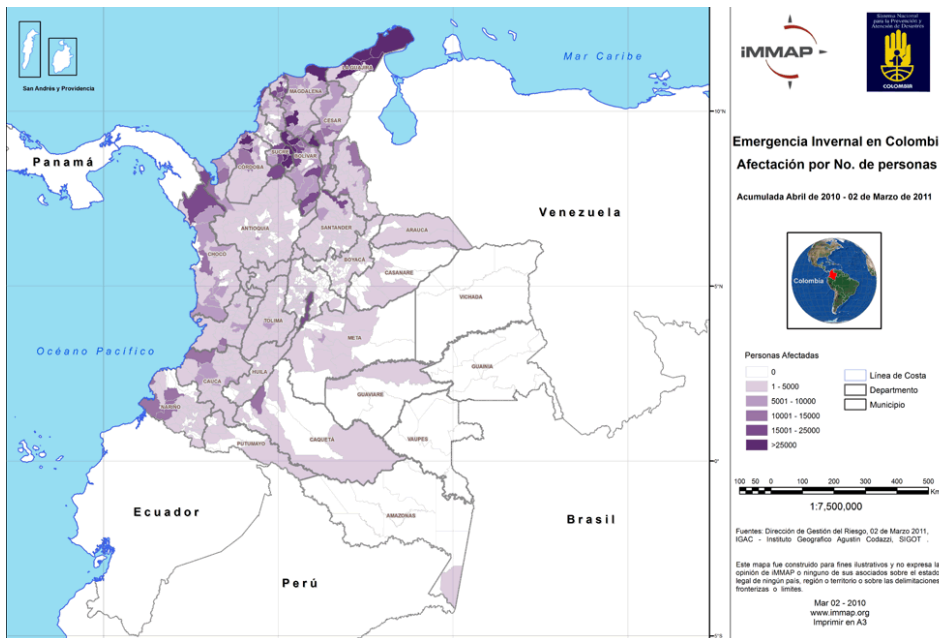
Los diferentes analistas consultados por *Cien días* parecen coincidir en un punto: definitivamente la emergencia invernal demostró la necesidad de que el país tenga un enfoque de reducción de riesgo y pen-

samiento proyectivo que se canalice en un Sistema nacional de atención y prevención de desastres más fuerte y consolidado. Los nuevos fondos de Colombia Humanitaria parecen enfocarse en lograrlo. Pero el reto es inmenso. Cotte, por ejemplo, llama la atención para que el país tenga más capacidad de reacción y respuesta colectiva a través de un componente de mitigación, reducción del riesgo a nivel local, sistemas de alerta temprana y fortalecimiento de capacidades locales. Además, evidencia el apoyo de la Cruz Roja a la dirección de gestión del riesgo para actualizar y promover la ley 46 de 1988, por la cual se crea y organiza el SNAPD.

Por su parte, Agudelo insiste en que el país debe centrarse en mitigar la vulnerabilidad. El experto alerta sobre cómo el mapa de inundación (ver mapa) demuestra cómo la mayor afectación ocurrió en las comunidades más vulnerables, por lo que es necesario mejorar su desarrollo social y económico para que la situación no se repita. Incluso, recuerda la famosa frase de Omar Darío Cardona, docente de la Universidad Nacional sede Manizales: “Los desastres corresponden a los problemas no resueltos por el desarrollo”.

Frase con la que el presidente de la República pareció estar de acuerdo cuando afirmó, en medio de la tragedia invernal, que

“El problema radica en creer que la ola invernal es un evento particularmente trágico y no percatarse de que fue un efecto acumulado de un proceso que viene de tiempo atrás”.



Omar Agudelo, director del Ceprevé de la U. Nacional alerta sobre cómo el mapa de inundación demuestra cómo la mayor afectación producida por la ola invernal ocurrió en las comunidades más vulnerables, por lo que es necesario mejorar su desarrollo social y económico para que la situación no se repita.

el invierno era la oportunidad para el desarrollo de las comunidades afectadas. Para lograrlo, argumenta Agudelo, el país debe entender qué es ‘gestión de riesgo’, un término que, según el investigador, se ha puesto de moda pero pocos están atendiendo. “La gestión del riesgo no es la gerencia del desastre sino un proceso que va desde la prevención hasta la reconstrucción, en donde los eventos amenazantes y la vulnerabilidad están en posibilidad de manifestarse y, por consiguiente, hay que intervenirlos”.

**“La eficiencia del uso del dinero de los fondos también dependerá de la transparencia con la que se destinen los recursos del invierno”.**

De acuerdo con Agudelo, al crear los fondos de Colombia Humanitaria, el gobierno le quitó autonomía a la dirección de gestión del riesgo del SNPAD, entidad que debería ser la que fije las prioridades de los fondos. Además, a diferencia de González, considera que el SNPAD debería manejar todo el tema de la emergencia y no una nueva entidad como Colombia humanitaria.

¿Está el SNPAD preparado para atender nuevas emergencias y para reducir la vulnerabilidad de la gran mayoría de regiones del país? ¿Se tiene que fortalecer en sí mismo o necesita de una ayuda externa como Colom-

bia Humanitaria? ¿Maneja el sistema un enfoque de gestión del riesgo como proceso? ¿Lo maneja en este momento Colombia Humanitaria? Son algunas de las preguntas que empiezan a hacerse las entidades relacionadas con la emergencia. Lo cierto es que el invierno demostró que, definitivamente, el país no está enfocado en prevenir.

Los analistas consideran que el gobierno se la metió toda para atender la emergencia (socorro) y ha hecho un gran esfuerzo por fomentar la reducción de riesgo y pensar a futuro (planificar y prevenir) a través del Fondo de adaptación. Pero no es suficiente. Se hace urgente que las diferentes entidades involucradas den la discusión sobre cuál puede ser la mejor estrategia para fortalecer el SNPAD. El modelo de Colombia Humanitaria dará pistas pero debe estar en permanente discusión con el SNPAD y demás entidades.

Pero además, la emergencia alerta, como plantea Colmenares, sobre cómo las alteraciones del ciclo hidrológico también contribuyen a generar nuevos problemas de inundación que seguirán pasando si se promueven sistemas productivos que alteren los

ciclos naturales. El gobierno ha dado pasos pero parece que el tema del invierno, mezclado con el ambiental, puede llegar a generar situaciones que desborden todas las capacidades. “Esta tragedia la podemos convertir en una oportunidad pero va a depender mucho más del Fondo de adaptación. De que logre corregir errores de la infraestructura, pero sobre todo si es capaz de profundizar en el compromiso que todos tenemos con el medio ambiente”, comenta González.

Sin embargo, la eficiencia del uso del dinero de los fondos también dependerá de la transparencia con la que se destinen los recursos del invierno. Por la premura de la emergencia, se decidió que la “Ley de Garantías” no aplicará para la ejecución de los recursos provenientes del Fondo de calamidades y aunque en un comunicado de Colombia Humanitaria se afirma que “las entidades deben minimizar el riesgo de que se presente una indebida utilización de los recursos” la Misión de Observación Electoral (MOE) ha alertado sobre cómo su distribución puede terminar convirtiéndose en botín electoral (El Tiempo, 2011). Por eso la MOE accederá a la información sobre la destinación de recursos semanalmente. Pero, de acuerdo con esa entidad, es necesario que haya una fuerte vigilancia de la Contraloría y los mismos ciudadanos.

En octubre vendrá una nueva oleada invernal y todas las entidades esperan estar más preparadas. Pero los inviernos más fuertes se presentarán cuando se vuelva a juntar el periodo invernal con el fenómeno de la niña. Del gobierno, y de todos los colombianos, dependerá que no sea una cachetada en la otra mejilla del país. ■

**\*Lucía Camargo Rojas**  
Periodista del equipo de comunicación del CINEP/PPP

**Referencias**

- El Tiempo.com, 2011, “Que ayuda a damnificados no se convierta en botín electoral” en *El Tiempo.com*, Bogotá, julio 4. Disponible en: [http://www.eltiempo.com/elecciones-2011/alcaldias-2011/home/que-ayuda-a-damnificados-no-se-convierta-en-botin-electoral-moe\\_9799044-4](http://www.eltiempo.com/elecciones-2011/alcaldias-2011/home/que-ayuda-a-damnificados-no-se-convierta-en-botin-electoral-moe_9799044-4)
- Colombia Humanitaria.gov.co, 2011, “Ley de Garantías’ no aplica para los contratos que se celebren con ocasión de emergencia invernal” en *Colombiahumanitaria.gov.co*, julio 1 de 2011.