

Capítulo 5. Reducción del riesgo de desastre en Colombia

En este capítulo, se revisan los esfuerzos de Colombia en reducir los riesgos de desastre existentes y en evitar la creación de nuevos riesgos. El capítulo muestra que con la Ley 1523/2012, la reducción de riesgos de desastre se ha puesto en el corazón de la agenda política nacional, y además revisa los pasos claves a dar para llevar los objetivos formulados a la acción. Este revisa los roles y las responsabilidades de los grupos de interés involucrados en el proceso de reducción de riesgo de desastres y discute las oportunidades de reforzar la agenda de reducción de riesgos de desastre en Colombia.

La reducción del riesgo de desastre se ha convertido en el enfoque de un creciente número de compromisos políticos a nivel nacional e internacional en la gestión del riesgo de desastre. Además de la preparación para el desastre y las capacidades de respuesta, la reducción del riesgo de desastre es indispensable para reducir las pérdidas por desastre en el tiempo. La recomendación del Consejo para la Gobernanza de Riesgos Críticos de la OCDE (OCDE, 2014) le sugiere a los países aumentar la consciencia sobre riesgos críticos para movilizar a todos los actores de la sociedad e invertir en la reducción del riesgo de desastre. Esto llama aún más al fortalecimiento de la mezcla de medidas estructurales y no estructurales de reducción de riesgo. Finalmente, la Recomendación sugiere que las empresas, y especialmente los operadores de infraestructura, tomen medidas para asegurar la continuidad de sus negocios (OCDE, 2014).

La reducción de riesgo de desastre en el corazón de la agenda política nacional

La revisión de las tendencias institucionales en el capítulo 3, muestra que las políticas de gestión del riesgo de desastre en Colombia se han inclinado en favor de la reducción de riesgos de desastre. Aunque la reducción de riesgos de desastre se incluyó en la mezcla de políticas para la gestión del riesgo de desastre en los años 90, solo con la Ley 1523/2012 se establecen como prioridad (World Bank, 2012; UNGRD, 2018).

La Ley 1523/2012 construye sobre la identificación y la evaluación de riesgos como una base para la comunicación de riesgos de desastre y otras actividades de la reducción de riesgos de desastre. La ley enmarca las acciones para la reducción de riesgos de desastre como un objetivo doble: evitar la creación de nuevos riesgos y reducir aquellos riesgos existentes, complementado con el desarrollo de estrategias de protección financiera a través de instrumentos de retención y transferencia de riesgo. Los objetivos estratégicos de la reducción del riesgo de desastre de la Ley han sido incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual subraya la necesidad de prevenir los riesgos de desastre con el fin de mantener el crecimiento del país, para mejorar la calidad de vida y promover un desarrollo sostenible.

Siguiendo la Ley 1523/2012, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) reconoce la importancia de la reducción del riesgo de desastre para prevenir desastres y disminuir la cantidad de recursos requeridos para responderle y recuperarse en caso de desastre. El PNGRD distingue los objetivos de reducción del riesgo de desastre por acciones que evitan la creación de nuevos riesgos y aquellos que reducen los ya existentes. Aunque la distinción en sí misma es clara, las acciones mencionadas en cada uno de los pilares no reflejan esta distinción claramente (ver abajo), con algunas de las acciones cayendo en categorías diferentes de la gestión del riesgo de desastres, como es la preparación y la respuesta al desastre.

Evitar la creación de nuevos riesgos: Reconocimiento del rol de los grupos de interés

Para evitar la creación de nuevos riesgos, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRRD) refleja la visión expuesta en el PND. El PNGRD recomienda que el gobierno, a través de diferentes sectores y niveles, así como las empresas, incorporen la gestión del riesgo de desastre en la planificación de sus inversiones y asegurar que los niveles de riesgo existentes no aumenten con la realización de nuevas inversiones.

El PNGRD formula objetivos y acciones concretas para los actores del gobierno a través de diferentes sectores nacionales y niveles departamentales de gobierno. Las acciones incluyen la formulación de objetivos de gestión de riesgo de desastres en planes de

desarrollo sectoriales, así como la inclusión de proyectos concretos de reducción de riesgo en planes de desarrollo local. El Plan de Gestión de Riesgo de Desastre invita al gobierno nacional a garantizar que el planeamiento del uso de suelos a nivel local incorpore la gestión de riesgo de desastres y recomienda que las oficinas de planeamiento local monitoreen la incorporación de riesgos de desastres en proyectos locales de construcción.

Yendo en contra del reconocimiento explícito en la Recomendación de la OCDE de 2014 (OCDE, 2014), el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres no incluye un rol concreto para las empresas. Aunque el rol de las empresas en incrementar o contener el riesgo de desastre ha sido reconocido, la Ley 1523/2012 no menciona la contribución concreta que deberían realizar para evitar la creación de nuevos riesgos durante sus actividades. Las empresas incluyen operadores de infraestructura que podrían potencialmente generar riesgos más grandes y más sistémicos. El operador de la represa hidroeléctrica de Hidroitango (ver Caja 2.4 en Capítulo 2) demuestra la urgencia de este asunto: los operadores privados pueden generar nuevos riesgos significativos que impacten de manera potencial la continuidad y la confiabilidad del servicio que proveen, pero a su vez creando riesgos a las comunidades, en este caso aguas abajo de la operación de la represa (Villamizar, 2018; National University of Colombia, 2018).

El PND reconoce que se ha brindado una orientación significativa sobre cómo evitar la creación de nuevos riesgos, pero apunta a brechas persistentes en su implementación. El último informe de seguimiento anual a la implementación del PNGRD (UNGRD, 2018) revela que las acciones concretas, después de tres años de creación del PNGRD, son limitadas. Algunas de las acciones notables que se han realizado incluyen el desarrollo de lineamientos sobre la incorporación de la reducción de riesgos de desastre en el planeamiento territorial, así como un documento mapa que guía la integración de la reducción del riesgo de desastre en la planeación sectorial a nivel nacional. Aparte de estos esfuerzos, el informe de seguimiento muestra que existe un número de grupos de interés que no han participado en absoluto en ninguna de las actividades asignadas, incluyendo el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Transporte. La lista de acciones sugeridas para evitar la creación de nuevos riesgos es exhaustiva, pero parece que faltan algunos objetivos estratégicos importantes. Por ejemplo, como se muestra en el Capítulo 2, uno de los conductores principales del riesgo de desastre en Colombia ha sido la vivienda informal y el desarrollo urbano no planificado, lo cual no está suficientemente cubierto en la lista de acciones sugeridas del PNGRD. Todavía hace falta una estrategia integral que apunte hacia evitar la creación de nuevos riesgos.

Reducción de los riesgos existentes

Para reducir los riesgos de desastre existentes, el PNGRD invita a todas las entidades, públicas y privadas, a valorar los riesgos de desastre a los cuales estén expuestos sus activos y operaciones (ver Capítulo 4). El PNGRD también recomienda la formulación de acciones de reducción de riesgo de desastre sobre la base de la información de riesgos disponible. Para las agencias a cargo del desarrollo de vivienda, esto incluye la reubicación de la población fuera de zonas de alto riesgo, así como el reacondicionamiento de los hogares existentes con materiales resistentes a los desastres. Para entidades a cargo del medio ambiente, el PNGRD recomienda medidas que manejen la tierra de manera que ayuden a la protección de riesgos de desastres. Otros objetivos están enfocados en menor medida a reducir los riesgos existentes y podrían pertenecer a otros objetivos de políticas también. Por ejemplo, las acciones relacionadas con salud

incluyen la articulación de un sistema de gestión de emergencia en salud o un plan de evacuación de emergencia para todos los edificios ubicados en áreas propensas al riesgo, lo cual es típicamente una función de la preparación y respuesta al desastre.

El informe de seguimiento del PNGRD muestra avances en la reducción de riesgos existentes. No obstante, no existe información sobre el estado actual de algunos proyectos bajo el PNGRD, en ninguno de sus informes de monitoreo (Lacambra et al., 2014; UNGRD, 2018).

Refuerzo de la agenda de reducción de riesgos de desastre

Para cosechar todos los beneficios de la agenda de reducción de riesgos de desastre del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, las instituciones deben motivar y apoyar a los actores, así como a apalancar las inversiones. El PNGRD ofrece un mapa de acción claro para proyectos de reducción de riesgo de desastres, en términos de la formulación de metas y acciones de reducción de riesgo de desastres para cada actor. Sin embargo, existe una gran cantidad de potencial no aprovechado que podría resultar de un enfoque más coordinado y colaborativo. A pesar de que los gobiernos locales están en el puesto del conductor a la hora de implementar medidas de reducción de riesgo de desastres a través de instrumentos de planeamiento local e inversiones, no todos tienen las facultades técnicas y financieras necesarias para implementar estos objetivos por sí mismos.

A nivel del Gobierno central, se puede utilizar financiación del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (FNGRD) para apoyar las medidas de reducción del riesgo de desastre. Adicionalmente, el Fondo de Adaptación Nacional (FA), constituido para financiar proyectos de reconstrucción siguiendo los eventos de La Niña en 2011-12, también puede ser utilizado para la reducción del riesgo de desastres (Ley 1753/2015¹). Ninguno de los dos fondos ha sido aprovechado completamente para apoyar a los gobiernos departamentales en sus medidas de reducción de riesgo de desastres (por ejemplo, con reglas claras para cofinanciación y tarifas predeterminadas de compartición de costos). La falta de recursos, en parte ligada al hecho de que las contribuciones al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres son requisito de la Ley 1523/2012 pero que no se prescribe en cuanto al tamaño de las contribuciones, inhibe el potencial de cofinanciar medidas para la reducción de riesgo de desastres. En el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) parece tener un rol limitado al dirigir o contribuir en la agenda de reducción de riesgo de desastres. La responsabilidad de la UNGRD está limitada a acciones tales como el apoyo a gobiernos departamentales en la integración de consideraciones sobre riesgos de desastre en sus planes de desarrollo local. De tal manera, la UNGRD no ha aprovechado los mecanismos centrales de financiación para promover la implementación de medidas de reducción del riesgo de desastre.

Al reconocer la heterogeneidad de las facultades locales, así como los diferentes niveles de protección necesarios, la mayoría de los países de la OCDE han implementado algún tipo de acuerdo cooperativo y de costo compartido entre el Gobierno central y los gobiernos departamentales. El gobierno nacional, en forma de asistencia técnica y capacidad de cofinanciación, apoya los esfuerzos a nivel local de manera que le permite a todas las comunidades lograr un nivel aceptable de riesgo (Caja 5.1 provee un ejemplo más de país, con Austria).

Caja 5.1. Mecanismos de cooperación transversal del gobierno de Austria para la reducción del riesgo de desastre

Así como muchas otras políticas del gobierno federal austriaco, la reducción del riesgo de desastre es una tarea compartida por todos los niveles del gobierno. La necesidad de medidas estructurales de reducción del riesgo de desastre, por ejemplo, se evalúan a nivel local por los municipios o grupos de interés local, quien a su vez hacen una petición de fondos e implementación técnica a la oficina regional de la agencia nacional a cargo de las medidas de protección estructural.

La agencia nacional, en cooperación con su oficina regional, evalúa el valor del interés público de la inversión, y a continuación fija las prioridades entre otras peticiones de fondos recibidas. Si se aprueba, las autoridades locales desarrollan una propuesta de contribución financiera para la medida. El gobierno provincial es contactado para cofinanciación y la agencia central de gobierno concluye un acuerdo del mecanismo formal de distribución de costos. La tarifa usual de cofinanciación a nivel centralizado asciende a 50%, 20% contribuido por la provincia y 30% asumido por las autoridades locales. Este enfoque promueve la solidaridad para asegurar que esas comunidades más expuestas puedan realizar las inversiones necesarias para proteger las vidas y los activos de su comunidad.

Fuente: OECD (2017).

Ejemplos de toda la OCDE también ofrecen perspectivas en cómo desbloquear recursos adicionales para la reducción del riesgo de desastre. En Francia, el Fondo Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastre, el Fonds Barnier, se financia con contribuciones aseguradas obligatorias de parte de compañías aseguradoras de empresas y vehículos, así como del esquema público-privado de aseguramiento de riesgos obligatorio CATNAT. En Austria, el Fondo Austriaco de Catástrofes (KatFonds), inicialmente constituido para la recuperación y reconstrucción en caso de desastres, ha sido reformado para servir una doble función en la que la vigencia anual que no ha sido utilizada para responder a emergencias se transfiere a una cuenta de reducción del riesgo de desastres al final del año. Cada año, el KatFonds se financia con el 1.1. por ciento del ingreso federal por impuestos del país (OCDE, 2017). En Costa Rica, el Fondo Nacional de Emergencias también sirve una doble función como fondo de reducción del riesgo de desastre, así como de recuperación y reconstrucción y se financia con un porcentaje fijo de excedentes presupuestales. Similarmente, el FONDEN en México, se beneficia de una contribución regular de al menos el 0.4% del gasto federal programado (OCDE, 2013); (OECD, 2013); Colombian Ministry of Finance and Public Credit, 2011; Kellet, Jan; Caravani, Alice; Pichon, Florence, 2014; OECD/ World Bank, 2018. El FONDEN de México también es un buen ejemplo de cómo la asistencia post-desastre puede ser utilizada para reducir riesgos de desastre, al incentivar la reconstrucción que no replica condiciones preexistentes de riesgos de desastres (Caja 5.2).

Caja 5.2. Reducción de los riesgos existentes: el esquema de asistencia de desastres del Fondo Mexicano de Desastres Naturales

Gran parte de lo que el Gobierno central de México gasta en gestión del riesgo de desastres viene del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). La ley estipula que el FONDEN se utilice para financiar la asistencia de emergencia, la recuperación y reconstrucción de infraestructura pública, así como la reconstrucción de viviendas de bajos recursos. Específicamente, el FONDEN provee asistencia de desastre para los siguientes ítems:

- 100% de los costos de recuperación y reconstrucción de daños en infraestructura pública federal
- Hasta un 50% de los costos por recuperación y reconstrucción de daños en infraestructura pública departamental.

El apoyo puede ser solicitado para cubrir los costos de reemplazo de infraestructura dañada, así como para su mejoramiento con el fin de fortalecer la resiliencia frente a desastres futuros. La asistencia post-desastre del Gobierno central solo se hace disponible si se declara el desastre de manera oficial, y si se ha realizado una valoración de los daños (usualmente realizada por ambos gobiernos, el central y el departamental), sobre la cual se puede enviar una solicitud oficial de apoyo FONDEN.

Para evitar peticiones repetidas de compensación por daños y por ende, una dependencia exagerada de la asistencia pública de daños, se han establecido reglas que limitan la elegibilidad repetida para fondos FONEN para infraestructura pública no asegurada. Daños a infraestructura federal no asegurada que se soliciten por segunda vez, solo serán compensados en un 50% y no 100%. Para infraestructura de propiedad departamental, este porcentaje es 25% en el caso de la tercera solicitud. Para cualquier otra petición adicional, FONDEN no brindará ninguna asistencia para la recuperación de desastres. Para infraestructura pública asegurada, la elegibilidad para financiación FONDEN permanece igual, incluso después de peticiones repetidas de reconstrucción.

Fuente: OECD/ World Bank (2019).

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre no incluye objetivos específicos de reducción del riesgo de desastres para hogares y negocios. Los hogares y negocios, como otros actores de la sociedad, pueden contribuir a la creación de nuevos riesgos, tanto como pueden socavar los esfuerzos de reducción de riesgos de desastre con su comportamiento. Ellos también pueden tomar pasos importantes para la reducción de los riesgos de desastre a los que están expuestos.

El gobierno tiene varias maneras de promover la reducción del riesgo de desastres entre hogares y negocios, como códigos de construcción y provisiones que incentiven la reducción de riesgos de desastre, como a través de subsidiarias o con deducciones de impuestos para medidas privadas de resiliencia. Las asociaciones público-privadas ofrecen un camino adicional para animar a los hogares y negocios a participar de la reducción del riesgo de desastres. Las Juntas de Agua en Austria son una alianza mixta entre un número indeterminado de individuos, municipios o empresas, sobre un cuerpo de agua compartido. Todos los miembros contribuyen de manera compartida con los fondos para financiar el desarrollo y el mantenimiento de las medidas de reducción del riesgo de desastres (Caja 5.3). Por todas esas medidas, es de utilidad que los riesgos se comuniquen

a los grupos de interés expuestos y al público en general de una manera que sea fácil de entender y de generar acción.

Caja 5.3. Juntas de Agua en Austria: una asociación pública-privada para reducir los riesgos de inundación

En Austria, cualquier cantidad de individuos, municipios o empresas ubicados a lo largo de un cuerpo de agua compartido, pueden formar una asociación mixta en la forma de una “Junta de agua” para financiar y mantener medidas de reducción del riesgo de desastres. El nivel de contribución a los fondos de la Junta para este propósito se determina por un sistema de puntos derivado de la exposición de la propiedad o morada de un miembro. La determinación inicial de la tarifa de membresía es transferida automáticamente a los nuevos dueños.

Las juntas de agua son corporaciones estatutarias bajo las leyes austriacas (Ley del Agua de 1959) y puede tomar tres formas organizacionales: una junta voluntaria con membresía voluntaria; una junta con miembros obligatorios (determinada por la mayoría de miembros interesados y consideran el número de miembros restante en un área de peligro dada); o una junta obligatoria impuesta por el gobernador provincial.

Las juntas de agua, así como los municipios, pueden iniciar y solicitar la construcción de infraestructura de protección, y por ende obligar a sus miembros a financiar las medidas sugeridas. Ya que las juntas de agua se convierten en los dueños formales de la infraestructura de protección que ellas construyan, son las responsables del mantenimiento de dicha infraestructura. Esto ha llevado a resultados significativamente mejores en la calidad de la infraestructura de protección en el tiempo, comparado con la infraestructura de la cual el mantenimiento es responsabilidad de otros grupos de interés, como los municipios, los cuales han enfrentado limitaciones financieras para cubrir dichos costos.

Fuente: OECD (2017).

El gobierno puede explorar o apoyar la disponibilidad de instrumentos de transferencia de riesgo, como seguros de riesgo de desastre para hogares, así como que las empresas aseguren sus activos, tanto como su operación. Las ambiciones actuales bajo el PNGRD, incluyendo un proyecto que busca informar el diseño de instrumentos de aseguramiento de riesgo de desastre para activos públicos centrales y departamentales, infraestructura crítica, así como para negocios y hogares, son un paso útil en esta dirección (UNGRD, 2018). Para animar la reducción de desastres y una cultura de riesgos, las primas deben reflejar la exposición al riesgo de desastre, así como las medidas de reducción de riesgo de desastre tomadas por los titulares del seguro (OECD, 2017; OECD/ World Bank, 2018).

Finalmente, la función de la UNGRD en monitorear el proceso de implementación de las metas del Plan Nacional no debería estar limitada a un ejercicio de reporte individual de tareas. Al contrario, la UNGRD podría usar los intervalos de los informes como una oportunidad de revalorar la factibilidad de las metas puestas, para identificar las barreras a la implementación y presentar soluciones que ayuden a los actores a alcanzar mejor sus objetivos.

Nota

¹ Ley 1753/2015, Congress of Colombia, www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html (consultado el 10 de septiembre del 2018).

Referencias

Colombian Ministry of Finance and Public Credit (2011), *Obligaciones Contingentes: La Experiencia Colombiana [Contingent Liabilities: The Colombian Experience]*, http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMI G_6047857.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

Kellet, Jan; Caravani, Alice; Pichon, Florence (2014), *Financing Disaster Risk Reduction: Towards a coherent and comprehensive approach*, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9027.pdf>.

Lacambra, S. et al. (2014), *iGOPP: Índice de Vulnerabilidad y de Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastre [iGOPP Governance and and Public Policy Index in Disaster Risk Management]*, <https://publications.iadb.org/handle/11319/6717?locale-attribute=es&>.

National University of Colombia (2018), *Hidroituango: Crisis social, ambiental y económica en el proyecto energético más grande del país [Hidroituango: social, environmental and economic crisis of the biggest energy project of the country]*, <http://ieu.unal.edu.co/noticias-del-ieu/item/crisis-social-ambiental-y-economica-en-el-proyecto-energetico-mas-grande-el-pais>.

OECD (2017), *Boosting Disaster Prevention through Innovative Risk Governance: Insights from Austria, France and Switzerland*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264281370-en>.

OECD (2014), *OECD Recommendation on the Governance of Critical Risks*, <http://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation.pdf>.

OECD (2013), *Review of the Mexican National Civil Protection System*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192294-en>.

OECD/ World Bank (Forthcoming), *Fiscal Resilience to Disasters: Lessons from country experiences*, OECD Publishing.

UNGRD (2018), *National System for Disaster Risk Management, Presentation at the OECD-UNGRD Colombia Risk Governance Scan Kick-off event, Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*.

UNGRD (2018), *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - Una estrategia de desarrollo 2015 - 2025. Cuarto Informe de Seguimiento y Evaluación. [National Plan for Disaster Risk Management -A 2015-2025 development strategy.Fourth Monitoring and Assessment Report]*,

http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/756/Cuarto_Informe_seguimiento_PNGRD.pdf?sequence=43&isAllowed=y.

Villamizar, E. (2018), *EPM informa la evolución de la situación en el Proyecto Hidroeléctrico Ituango [EPM informs on the evolution of the Ituango's Hydroelectric Project situation]*,

<https://www.hidroituango.com.co/articulo/epm-informa-la-evolucion-de-la-situacion-en-el-proyecto-hidroelectrico-ituango/372>.

World Bank (2012), *Analysis of disaster risk management in Colombia a contribution to the creation of public policies (Vol. 2): Main report*, World Bank Group,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/658361468018050201/pdf/NonAsciiFileName0.pdf>.