

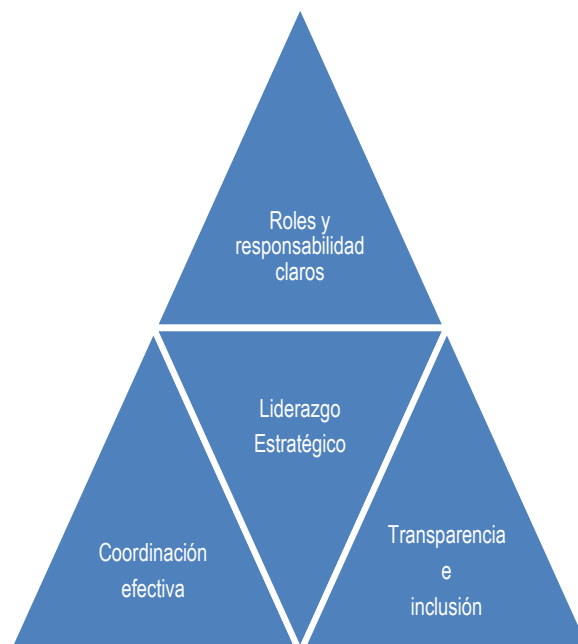
Capítulo 3. El marco de trabajo estratégico de Colombia para la gobernanza del riesgo de desastres

Este capítulo evalúa la habilidad del sistema de gobernanza de riesgo en Colombia, enmarcado en la Ley 1523/2012, para apoyar políticas que logren desarrollo sostenible e incluyente en todo el país. La Ley 1523/2012 se evalúa en función de su capacidad para brindar guía estratégica y para incluir la gestión del riesgo de desastre en la agenda política nacional. También revisa la capacidad que tiene el marco de trabajo para definir los roles y las responsabilidades claras y para convocar a todos los actores relevantes con el fin de coordinar políticas y medidas de gestión del riesgo de desastre bajo el liderazgo estratégico de una institución líder centralizada. Este capítulo también evalúa la transparencia y la inclusión en la formulación e implementación de políticas como elementos claves de una buena gobernanza del riesgo de desastre.

Esta evaluación de gobernanza de riesgo busca valorar la Ley 1523/2012, la cual brinda un marco de trabajo para la gobernanza del riesgo de desastre en Colombia, en su habilidad para apoyar políticas que logren un desarrollo sostenible y de inclusión en todo el país. Para que un sistema de gobernanza del riesgo de desastre efectivamente aporte al cumplimiento de estos objetivos, tiene que estar sólidamente anclado y ligado a la agenda política nacional, para que los grupos de interés integren el riesgo de desastre como una acción prioritaria en sus políticas y en sus procesos de implementación. Para este fin, la Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos de la OCDE (OECD, 2014) sugiere designar una institución líder a nivel nacional, que provea liderazgo integral y estratégico y que guíe las acciones de todos los demás actores gubernamentales y no gubernamentales hacia el cumplimiento de los objetivos compartidos.

Este capítulo evalúa la capacidad del Sistema de gobernanza del riesgo de desastre colombiano para cumplir con estos objetivos (Figura 3.1.). Este evalúa su rol de liderazgo en función de su capacidad para brindar orientación estratégica, pero también su habilidad para asignar roles y responsabilidades claras y para convocar a los actores con el fin de coordinar políticas y acciones prioritarias de riesgo a nivel nacional. Adicionalmente este capítulo evaluará la transparencia y la inclusión en el proceso de formular e implementar políticas. El grado de inclusión afecta la habilidad del gobierno para establecer la propiedad del riesgo e involucrar a los interesados en acciones de gestión del riesgo de desastre. Junto a la transparencia, la inclusión es un factor importante a la hora de establecer la confianza entre los actores de la sociedad, en que el gobierno maneja los riesgos adecuadamente y se hace responsable de sus acciones.

Figura 3.1. Elementos de la buena gobernanza del riesgo de desastre



Fuente: Basado en (OECD, 2014[41])

Desarrollo histórico de las instituciones de gestión del riesgo de desastre en Colombia

Dada la prevalencia de los peligros naturales en Colombia, las primeras instituciones formales fueron constituidas en 1948¹, dándole a la Cruz Roja Colombiana, una organización civil, la responsabilidad de preparar y responder a la hora de un desastre. Las leyes subsiguientes expandieron el conjunto de grupos de interés involucrados en la gestión de desastres, eventualmente convirtiéndola en una responsabilidad fundamental del gobierno, con la Dirección Nacional de la Defensa Civil como su institución líder². Para coordinar el creciente número de grupos de interés que gestionan la respuesta a un desastre, el Código de Salud Nacional de 1979, creó el Comité Nacional de Emergencias con sus equivalentes departamentales, los Comités regionales y locales de emergencias. En 1984, el Fondo Nacional de Calamidades fue constituido para sufragar la respuesta a los desastres (World Bank, 2012).

En Colombia, como en muchos otros países de la OCDE, el desarrollo de políticas en esta área ha evolucionado como respuesta a eventos importantes. La creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD)³ en 1989, marcó un cambio importante, de un enfoque en la reacción al desastre, a la consideración de medidas para la reducción del riesgo de desastre. Sacando lecciones del desastre volcánico del Nevado del Ruiz en 1985 y el terremoto de Popayán en 1983, la Ley 46 introdujo responsabilidades legales para la reducción del riesgo de desastre. En 1998, el Ministerio del Interior publicó el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, (PNPAD), el cual buscaba fortalecer la reducción del riesgo de desastre en todas las fases del ciclo de su gestión. Se enfocaba en mejorar la capacidad para realizar la identificación, evaluación y comunicación del riesgo; en integrar el riesgo en proyectos de inversión pública a nivel nacional y departamental, así como la planeación del uso de suelos; mediante la implementación de normas de construcción con información sobre riesgos y mecanismos de protección de la infraestructura, y al integrar medidas de resiliencia en la fase de recuperación y reconstrucción (Colombian Ministry of the Interior, 1998). El Decreto 919 indicó a los gobiernos departamentales a incorporar la gestión del riesgo de desastre en los planes de desarrollo locales y regionales y en políticas públicas, así como a requerir análisis de vulnerabilidad para trabajos públicos de gran tamaño. Legislaciones posteriores consolidaron la reducción del riesgo de desastre en las leyes al prescribir la planificación de uso de suelos, incluyendo información de riesgos y al limitar la construcción en áreas propensas al peligro (World Bank, 2012)⁴.

Valor estratégico del nuevo marco nacional de leyes y políticas

La gestión del riesgo de desastres en el corazón de la agenda de desarrollo nacional

Con la adopción de la Ley 1523/2012⁵, Colombia estableció un marco legal integral para dirigir a los actores gubernamentales a nivel nacional y departamental en la implementación de un enfoque integrado en la gestión del riesgo de desastres, desde la identificación del riesgo a la recuperación y reconstrucción posterior.

Como se denota en la Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos (OCDE, 2014), para que un marco de gobernanza del riesgo de desastres sea efectivo, debe estar sólidamente afianzado en la agenda política nacional.

La gestión del riesgo de desastres está anclada en la agenda de desarrollo nacional del gobierno. En Colombia, las políticas nacionales prioritarias se exponen en el Plan

Nacional de Desarrollo (PND); la versión más reciente del PND que cubre el periodo 2014-18. El PND define políticas prioritarias para el gobierno durante un periodo de 4 años, formulando objetivos y prioridades claves para el uso de inversiones públicas y de rubros en presupuestos programados. El PND actual contiene cinco objetivos de políticas globales con prioridad transversal sobre el crecimiento verde. La gestión del riesgo de desastres se ubica prominentemente en este componente transversal del PND, lo cual demuestra que el gobierno reconoce la naturaleza transversal de la gestión del riesgo de desastre y la necesidad de consolidarla en todos los sectores nacionales, así como en planes de desarrollo territorial (DNP, 2014).

La gestión de riesgos de desastre se reconoce como un factor clave para el desarrollo sostenible e incluyente de Colombia. El Plan Nacional de Desarrollo describe el riesgo de desastre y el riesgo relacionado al cambio climático como factores que potencialmente pueden socavar la competitividad económica del país, afectar la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura clave y amenazar la calidad de vida de sus habitantes, especialmente del segmento más pobre. Para reducir riesgos de desastre, el PND recomienda fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), para llevar a cabo las actividades descritas en la Ley 1523/2012, reconociendo a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD) como la organización líder a nivel nacional. El PND reconoce la importancia de movilizar a todas las partes interesadas a contribuir al SNGRD, así como a mejorar las facultades técnicas para la gestión del riesgo de desastre (DNP, 2014).

Esta sección evalúa al SNGRD en función de los cuatro aspectos de calidad claves para caracterizar un marco efectivo para la gobernanza del riesgo de desastre (Figura 3.1), basado en los criterios expuestos en la Recomendación de la OCDE (OECD, 2014):

1. La calidad de su liderazgo gubernamental central
2. La claridad de los roles y las responsabilidades atribuidas a los actores nacionales y departamentales, así como a aquellos no gubernamentales.
3. La efectividad de los mecanismos de coordinación a través de diferentes sectores del gobierno
4. La transparencia e inclusión de sus procesos de formulación de políticas y estrategias nacionales.

Caja 3.1. La gestión del riesgo de desastre en el Plan Nacional de Desarrollo Colombiano

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce a Colombia como uno de los países latinoamericanos más propensos al desastre. Éste resalta el impacto devastador que han tenido recientes desastres en la infraestructura pública del país y sus poblaciones vulnerables, así como el efecto erosivo que pueden tener los desastres en la competitividad de algunos sectores económicos. También reconoce el impacto fiscal que un desastre podría representar, particularmente en vista del cambio climático y en caso de eventos de baja probabilidad y alta pérdida.

Para reducir el riesgo de desastres en Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo sugiere fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, como lo define la Ley 1523/2012. En particular busca fortalecer la coordinación de la gestión del riesgo de desastre, asegurando la participación de todos los grupos de interés de sectores nacionales en los comités nacionales; fortalecer la asistencia técnica provista para apoyar a entidades

departamentales y sectoriales a integrarse en las actividades de gestión del riesgo de desastre; y monitorear la implementación del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre. Para alcanzar estos objetivos, el Plan Nacional de Desarrollo propone mejorar el uso de los fondos disponibles a través del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y así garantizar que las asignaciones se hagan en línea con la Ley 1523/2012 y con el objetivo de cofinanciar actividades que promuevan la integración de la gestión del riesgo de desastre en diferentes sectores y actividades de desarrollo territorial.

Tabla 3.1. Objetivos de gestión del riesgo de desastres en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-18

Objetivo	Base (2013)	Meta 2018
Cofinanciar inversiones de gestión de riesgo de desastre a nivel departamental y sectorial por parte del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre	5%	10%
Número de proyectos de gestión de riesgo de desastre que reciben orientación técnica por parte de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastre	0	100
Número de sectores estratégicos que integran la gestión de riesgo de desastres en sus procesos de planeación.	0	3
Número de agendas sectoriales que implementan y monitorean el Plan Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastre	0	3
Número de entidades nacionales que reportan información a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastre para ser integrada en el Sistema Nacional de Información sobre Gestión de Riesgo de Desastre (SNIGRD)	0	8
Número de municipios con instructivos de como incorporar la gestión de riesgo de desastre en la revisión y el ajuste de la planeación territorial de uso de suelos, articulados en planes locales de inversión	0	68

Fuente: (DNP, 2014)

El Plan Nacional de Desarrollo incluye objetivos concretos en el área de gestión del riesgo de desastre para ser alcanzados durante el año 2018 (algunos ejemplos de indicadores son presentados en la Tabla 3.1), incluyendo la realización de actividades sectoriales para reducir riesgos existentes, a la vez que evitar la creación de nuevos riesgos. Se le dan roles concretos a los Ministerios de Vivienda y Desarrollo Territorial, Transporte, Agricultura, Justicia y Seguridad, Hacienda y Crédito Público, así como a Minas y Energía. Cada uno de los ministerios debe hacer lo necesario para entender la exposición de su infraestructura sectorial a los riesgos de desastre; para estimar potenciales pérdidas y daños; para definir estrategias de protección y reducción de riesgos, incluyendo el aseguramiento de riesgos de desastre; y para incorporar consideraciones sobre riesgos de desastre en los nuevos proyectos de inversión pública.

Fuente: DNP (2014).

Liderazgo gubernamental centralizado

Como se denota en la Recomendación de la OCDE, el liderazgo sólido a nivel nacional yace en el núcleo de un marco efectivo de gobernanza del riesgo de desastre. La Recomendación llama a la designación de una agencia líder a nivel nacional para la gobernanza de riesgos críticos, equipada con poderes de coordinación y otorgamiento de incentivos en la totalidad del ciclo de gestión del riesgo de desastres (OECD, 2014). Los resultados de la Encuesta sobre Gobernanza de Riesgos Críticos realizada por la OCDE en el año 2016, revelan que la mayoría de países de la OCDE designan a tal institución líder en un nivel de Gobierno central, aunque los roles que le son asignados varían considerablemente entre los distintos países (OECD, forthcoming).

En Colombia, la UNGRD es la agencia líder a nivel nacional designada para la gestión del riesgo de desastre. El director de la UNGRD es un representante de la Presidencia de Colombia, cuyas responsabilidades incluyen el mantenimiento de la seguridad y la salud de la población de Colombia. Constituida en el año 2011⁶, la UNGRD reemplazó a la antigua Dirección para la Gestión del Riesgo, la cual era parte del Ministerio del Interior y Justicia. Siendo una agencia autónoma, vinculada al Gobierno central a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), tiene su propio personal de expertos técnicos que no está sujeto a las reglas de rotación de personal que aplican a otros cargos civiles que forman parte del Gobierno central. En la Figura 3.2, se ilustran los roles integrales de liderazgo de la UGRD. La única función que no cubre es la evaluación de políticas, la cual es responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

Figura 3.2. Roles de liderazgo de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgos de Desastre



Nota: La pregunta era: “¿Cuál de las siguientes funciones de gobernanza del riesgo de desastre lleva a cabo la UNGRD?”

Fuente: Encuesta de Gobernanza de Riesgo en Colombia 2018 OCDE.

Las funciones base del liderazgo desempeñadas por la UNGRD son:

1. La formulación de la visión estratégica y nacional del sistema de gestión del riesgo de desastre del país y el diseño de las políticas de gestión del riesgo de desastre;

2. La prestación de asistencia técnica y la supervisión de la incorporación de las políticas de gestión del riesgo de desastre en políticas nacionales de desarrollo sectorial y departamental;
3. La facilitación de la coordinación de todos los actores claves para trabajar de la mano en la implementación de prioridades nacionales;
4. El apoyo y el seguimiento de la implementación de políticas nacionales.

La visión estratégica de Colombia se expone en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, (PNGRD), el cual cubre actualmente el periodo 2015-2025. El PNGRD actual establece las metas y actividades para cada fase del ciclo de gestión del riesgo de desastre y designa el/los participantes responsables de su implementación a corto, mediano o largo plazo. El plan actual define prioridades para acciones basadas en lo que los grupos de interés ya han estado realizando en vez de orientarse hacia metas más ambiciosas para el año 2025 (UNGRD, 2016).

La UNGRD utiliza diferentes organismos para incorporar la gestión del riesgo de desastres en políticas nacionales y departamentales. Esta organiza talleres técnicos con diferentes actores, desde ministerios y gobiernos departamentales, así como con la academia y la sociedad civil. La UNGRD trabaja directamente con los ministerios responsables de infraestructura crítica (transporte, vivienda, agricultura) para incorporar objetivos de gestión del riesgo de desastre en sus políticas sectoriales. A nivel departamental, la UNGRD apoya la implementación de acciones de gestión del riesgo de desastre a través de comités interinstitucionales, así como a través de consejos territoriales de estado a nivel municipal (UNGRD, 2018).

La UNGRD lidera y facilita la coordinación y la cooperación entre diferentes grupos de interés de la gestión del riesgo de desastre. Reúne a los interesados para coordinar la implementación de políticas prioritarias a nivel nacional para la gestión del riesgo de desastre. Lleva a cabo la función de secretaría para los comités intersectoriales (ver abajo), los cuales son plataformas para promover coherencia en las políticas, facilitar la colaboración y abordar objetivos relevantes, organizados alrededor de diferentes funciones en el ciclo de la gestión del riesgo de desastre (Lacambra et al., 2014).

La UNGRD fomenta la implementación de políticas a través de mecanismos de incentivos económicos y no-económicos. Provee incentivos no financieros, tales como el suministro de guías técnicas y herramientas, sesiones de capacitación sobre aspectos específicos de la gestión del riesgo de desastre, y continúa la labor de refinar el marco regulatorio para la gestión del riesgo de desastre. Adicionalmente, la UNGRD lleva a cabo campañas de comunicación de riesgo de desastres (UNGRD, 2018[46]). La UNGRD también está a cargo de monitorear la implementación de proyectos, tal como se define en el PNGRD y publica resultados periódicos en su sitio web⁷ (Caja 3.3).

De acuerdo con la Ley 1523/2012, la UNGRD puede utilizar el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, (FNGRD) (Caja 3.2) para otorgar incentivos económicos a modo de cofinanciación de unidades sectoriales nacionales o inversiones gubernamentales departamentales, en medidas de reducción del riesgo de desastre. Aunque los gastos concretos del fondo tienen que ser evaluados en más detalle, parece que el fondo ha sido utilizado de manera limitada para este fin. Se utiliza en gran parte para brindar ayuda económica en el evento de un desastre, lo cual deja solo espacio limitado para cofinanciar proyectos de reducción del riesgo de desastre. El no tener requisitos específicos para asignar capitales desde presupuestos sectoriales al Fondo, crea

un segundo reto, ya que previene la planeación financiera prospectiva y puede llevar al déficit (UNGRD, 2018).

Para apoyar a la UNGRD en su función de conducción, la Ley 1523/2012 requiere que la UNGRD establezca un sistema nacional de información (el SNGRD). A la fecha, algunos mapas de peligro, no todos, pueden ser encontrados en el sitio web de la UNGRD, pero existe poca información sistemática sobre otras funciones de gestión de riesgo. Para ser una herramienta útil, el sistema nacional de información debería contener también pautas sobre la prevención efectiva de desastre, la preparación, respuesta y recuperación de acuerdo al nivel de gobierno, así como para hogares y negocios (ver Capítulo 4) (UNGRD, 2018).

Caja 3.2. El Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia

El Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) fue inicialmente constituido como el Fondo Nacional de Calamidades, para brindar asistencia financiera en la respuesta a un desastre. En 2012 con la introducción de la Ley 1523/2012, se expandió el propósito del fondo para apalancar la implementación de los objetivos de gestión del riesgo de desastre expuestos en la Ley 1523/2012.

La Ley 1523/2012 divide el FNGRD en cinco subcuentas, a saber, conocimiento de riesgos, reducción de riesgos, gestión de desastres, recuperación y protección financiera. El fondo es administrado por la Fiduciaria La Previsora y ejecutado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y, además de prestar ayuda económica de emergencia, debe cofinanciar proyectos de reducción de riesgos implementados por agencias sectoriales nacionales o gobiernos departamentales.

El FNGRD opera como una cuenta especial con independencia de activos, administrativa, contable y estadística. En 2013, por ejemplo, los recursos disponibles se utilizaron en su mayoría en proyectos de reducción de riesgo, seguidos de proyectos de respuesta/gestión de desastres y, en una menor medida, para financiar actividades de conocimiento sobre riesgo. La asignación anual para el FNGRD solo tiene la capacidad de proveer respuesta inicial limitada a una emergencia y muy pocos fondos se dedican a medidas de reducción de riesgo (World Bank, 2012).

Fuentes: UNGRD (2016), Congress of Colombia (2012), World Bank (2012).

Roles y responsabilidades de los grupos de interés en el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

En complemento a las funciones de liderazgo del Gobierno central, un marco de gobernanza de riesgo de desastres efectivo establece roles y responsabilidades claras para todos los grupos de interés. Esto incluye roles en todos los niveles del gobierno, es decir, a nivel nacional y departamental, así como en toda la Sociedad, incluyendo a las partes interesadas no gubernamentales.

En Colombia, los roles y responsabilidades de la gestión del riesgo de desastres están articulados a través del SNGRD, creado por la Ley 1523/2012. El SNGRD, cuya estructura se explica en la Figura 3.3, incluye entidades públicas (sectoriales, territoriales e institucionales), entidades privadas (con y sin ánimo de lucro) así como individuos y hogares, y describe como su interacción se organiza en forma de diferentes consejos y

comités. El Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como se mencionó previamente, convierte las disposiciones de la Ley 1523/2012 en acciones concretas, y designa a los actores responsables para su implementación a corto, mediano y largo plazo (UNGRD, 2017).

Caja 3.3. El seguimiento semestral al Plan de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia

Monitorear regularmente el progreso de la implementación del proyecto es importante para llevar un registro del desempeño del proyecto y la duración de las tareas, así como identificar potenciales cuellos de botella y problemas que podrían llegar a desviar el proyecto del cronograma planeado.

En Colombia, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD) en cooperación con los comités técnicos del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y con aportes de los consejos territoriales, monitorea la implementación de proyectos acordados como parte del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD). De acuerdo con las disposiciones del Decreto 1081/2015 y la Ley 1523/2012, se harán seguimientos cada dos años y los resultados se presentarán en un informe publicado en el sitio web de la UNGRD. Como parte del seguimiento, se revisa el progreso del cumplimiento de los objetivos dentro de sus plazos (corto plazo: 2015-18; mediano plazo: 2019-21; largo plazo: 2022-25) y el uso de los recursos. La idea detrás de los ejercicios de seguimiento es asegurar la transparencia para hacer posible el mejoramiento continuo y construir confianza en la capacidad del gobierno para implementar los objetivos de la gestión del riesgo de desastres.

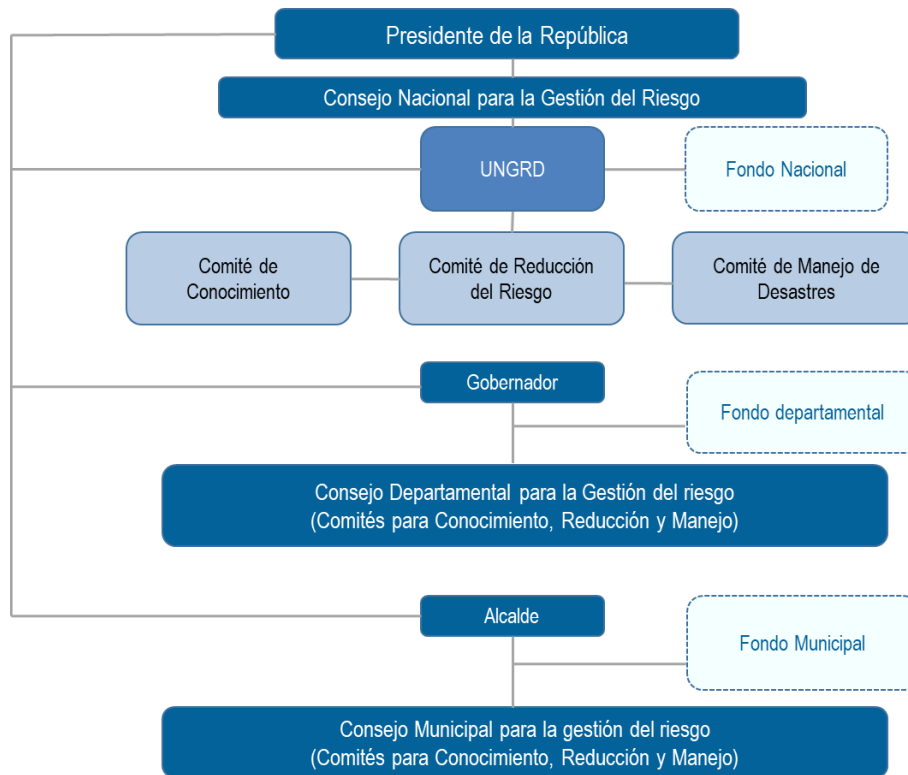
Sin embargo, hasta ahora los cuatro reportes de progreso sugieren que, así como muchos proyectos están siendo implementados, pocos han sido completados (Incluyendo aquellos programados para finalizar en el año 2018), sugiriendo que hay oportunidad para utilizar el seguimiento para guiar la implementación de políticas. Una manera en la que el informe de seguimiento puede agregar valor, podría ser en identificar los cuellos de botella de la implementación, y proponer opciones para superarlos, así como determinar sub-metas claras para el proceso. También sería útil para especificar los vínculos entre el progreso del proyecto y la implementación global de los objetivos nacionales de la gestión del riesgo de desastres.

Fuente: UNGRD (2018), UNGRD (2016).

Enfoque integral de todo el gobierno para la gestión del riesgo de desastres

Una efectiva gestión del riesgo de desastres radica en la participación de todos los actores del gobierno a nivel central y departamental (OCDE, 2014). En Colombia, la Ley 1523/2012 define como requisito que todas las entidades públicas centrales y departamentales incorporen la gestión del riesgo de desastres en las políticas correspondientes a sus campos, y que lleven a cabo acciones para la gestión del riesgo de desastres dentro del marco de trabajo relevante. Se requiere que todas las entidades del gobierno garanticen que las inversiones públicas tomen en cuenta información de peligros en sus procesos de planificación para evitar la creación de nuevos riesgos. La ley también requiere que la planeación territorial y del uso de suelos tome en cuenta los peligros prevalentes. Las entidades a cargo de las disposiciones críticas de servicio tienen la responsabilidad adicional de desarrollar planes estratégicos de contingencia y de respuesta a emergencias. (Congreso de Colombia, 2012).

Figura 3.3. Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres



Fuente: Adaptado de (UNGRD, 2018)

Algunos ministerios agregan sus propios decretos a los requisitos de la Ley 1523/2012. Por ejemplo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emitió el Decreto 1807 para asegurar la planeación informada del uso de suelos considerando los riesgos. Este requisito aplica tanto para la planificación de nuevas áreas, como para la revisión de los documentos existentes, y es el resultado de la coordinación y el proceso consultivo con la UNGRD y otros grupos de interés de la SNGRD (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

La Ley 1523/2012 claramente reconoce la importancia de la participación de todo el gobierno en la gestión del riesgo de desastres y la UNGRD ha asumido el rol de movilizar a todos los actores hacia ese fin. Aunque una revisión a nivel departamental va más allá de la revisión actual y está, por ende, sujeta a investigación, la revisión del PNGRD a nivel nacional sugiere que los grupos de interés han empezado a contribuir con la implementación de los objetivos nacionales de la gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, para evaluar completamente las contribuciones de cada actor hacia los objetivos nacionales de gestión del riesgo de desastres, sería necesaria una revisión en detalle de la participación individual de cada actor, especialmente a nivel departamental.

Enfoque integral de toda la sociedad para la gestión del riesgo de desastres

Los grupos de interés públicos tienen un rol principal en la creación de una sociedad resiliente, pero esa meta no es alcanzable a menos que los hogares, la sociedad civil y el sector empresarial hagan su parte. Se necesita un enfoque integral de toda la sociedad, tal

como se define en la Recomendación de la OCDE, para animar a los participantes no gubernamentales a tomar medidas de autoprotección y resiliencia (OCDE, 2014).

La Ley 1523/2012 introduce la responsabilidad de toda la sociedad en la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Respecto al Artículo 8, las empresas y todas las personas que vivan en Colombia, deberían estar informados sobre los riesgos presentes y tomar medidas para la gestión del riesgo de desastres. Añadir una obligación legal frente a la gestión del riesgo de desastres que abarque actores privados es un paso importante hacia adelante dado por la legislación previa e instrumentos de planificación que priorizan la participación gubernamental. Aunque la ley de 2012 convierte la gestión del riesgo de desastres en una tarea compartida, no especifica obligaciones legales más allá de requerir el desarrollo de planes de gestión de emergencias de parte de prestadores de servicios públicos (para lo cual el Decreto 2157/2017 da orientación adicional). Otros países de la OCDE han hecho mayores avances en este aspecto. En Suiza, el aseguramiento contra peligros para edificios es obligatorio en casi todo el país, mientras que, en Francia, todas las pólizas de seguro de hogares, negocios y vehículos motorizados están ligadas al esquema obligatorio de aseguramiento de riesgos CATNAT (OCDE, 2017).

A pesar de la ausencia de una responsabilidad legal clara, se están presentando algunas buenas prácticas en la participación de empresas en la gestión del riesgo de desastres. Ecopetrol, el principal productor de petróleo del país, ha realizado evaluaciones de riesgo en sus instalaciones y a lo largo de sus oleoductos, en su mayoría enfocados hacia amenazas humanas intencionales, como ataques terroristas relacionados con el conflicto interno. Ya que Ecopetrol ha sido afectado por peligros naturales, tales como deslizamientos durante los eventos de La Niña en 2010/11, ha reconocido la necesidad de mejorar su capacidad para evaluar el vínculo entre los peligros naturales y tecnológicos y adaptar su capacidad de preparación, así como medidas de mitigación.

También hay casos que demuestran que se puede hacer más para asegurar la participación de actores privados y semiprivados en acciones de resiliencia. La crisis que se ha presentado en la represa de Hidroituango (ver Caja 2.4 en el Capítulo 2) muestra que se puede hacer más, especialmente de parte de los operadores de infraestructura crítica, para integrar los peligros naturales prevalentes y los riesgos interconectados de origen humano y natural en sus procesos de planificación, así como en sus operaciones y mantenimientos.

Coordinación gubernamental transversal.

Para prevenir la duplicación de esfuerzos y para asegurar máximos resultados, es necesaria una coordinación efectiva y transfronteriza (es decir, a través de jurisdicciones municipales y sectoriales). Para este fin, la Recomendación de la OCDE (OCDE, 2014) invita a las plataformas interagenciales a promover la coordinación, a guiar el diseño y la implementación de políticas, a prevenir la duplicación de esfuerzos y a promover el intercambio de buenas prácticas. Los mecanismos de coordinación incluyen grupos de trabajo activos o comités que reúnan a los actores gubernamentales responsables y, donde aplique, a los representantes de negocios y de la sociedad civil. Estos actores incluyen las redes de expertos que convengan en asuntos técnicos o en procesos de consultoría pública.

En Colombia, la coordinación de los grupos de interés para la gestión del riesgo de desastres está organizada a través de plataformas interinstitucionales incluidas en Sistema

Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (Figura 3.4). Tres comités técnicos cubren todos los pasos en el ciclo de gestión del riesgo de desastres: el Comité Nacional de Conocimiento de Riesgo (CNRCCR) que se enfoca actividades para la identificación del riesgo de desastre, el Comité Nacional para la Reducción del Riesgo (CNRR), el cual coordina las políticas de reducción del riesgo de desastres y el Comité Nacional para el Manejo de Desastres (CNMD), que está a cargo de asesorar operaciones de preparación y respuesta al desastre, así como de su recuperación y reconstrucción. Los comités técnicos son presididos por el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (CNGRD), el cual acompaña a los delegados de todos los ministerios y orienta las políticas y acciones del SNGRD. Consejos municipales, distritales y departamentales complementan las actividades de los consejos nacionales a nivel departamental. Aunque los comités reúnen a una gran variedad de grupos de interés relevantes, es posible que no lo hagan en su totalidad. Por ejemplo, las Fuerzas Armadas, la Armada y la Fuerza Aérea son miembros del CNMD, pero el Ministerio de Defensa Nacional, como ministerio supervisor, no está representado en este Comité (Tabla 3.1)

Figura 3.4. Comités nacionales que coordinan actividades del ciclo de gestión del riesgo de desastres



Fuente: Adaptado de (Todd and Todd, 2011; OECD, 2014; UNGRD, 2018; Congress of Colombia, 2012)

Cada comité informa el diseño de políticas nacionales y coordina la implementación de políticas nacionales en sus respectivos campos técnicos. El Comité de Conocimiento de Riesgo está encargado de la identificación y la valoración de peligros y riesgos, así como la promoción de creación de políticas informadas sobre riesgos. El Comité de Reducción de Riesgos coordina “el diseño del proceso de reducción de riesgos” (Ley 1523/2012, Artículo 23). Esto incluye la formulación de estrategias de financiación de riesgo de

desastre para la recuperación y reconstrucción de los riesgos, aunque una estrategia de financiación para medidas de reducción del riesgo de desastre no está entre las responsabilidades del Comité de Reducción de Riesgos. El Comité de Manejo del Desastre, en cambio, lidera y coordina la creación de políticas para la respuesta y recuperación después del desastre.

Los roles de los comités no siempre están claramente definidos y en algunos casos son redundantes. Adicionalmente, los enlaces entre ellos podrían ser aprovechados para mejorar los resultados y poder garantizar la coordinación efectiva. Por ejemplo, el Comité de Conocimiento de Riesgo y el Comité de Reducción de Riesgo están ambos encargados de desarrollar planes de acción para la recuperación después del desastre, mientras que se supone que el Comité de Manejo del Desastre tome el liderazgo en la preparación de la recuperación. Esto puede también causar que los comités prioricen tareas exclusivas de su jurisdicción, esperando que las de jurisdicción compartida sean realizadas por los otros grupos de interés. En otros casos, las tareas están claramente asignadas a un comité, pero su contenido puede ser ambiguo. Por ejemplo, el Comité de Reducción de Riesgo está comisionado para liderar las “acciones e intervenciones correctivas en las condiciones actuales de vulnerabilidad y amenaza” (Ley 1523/2012, Artículo 23), lo cual puede sugerir la responsabilidad de tomar medidas estructurales de reducción del riesgo de desastre. Sin embargo, en la práctica solo sugiere que el Comité de Reducción de Riesgo ofrezca una plataforma para el intercambio, pero deja la implementación de las políticas a actores centralizados gubernamentales y departamentales.

Tabla 3.2. Representación de los grupos de interés en los comités nacionales de gestión del riesgo de desastre en Colombia

Comité Nacional de Conocimiento del Riesgo	Comité Nacional de Reducción del Riesgo	Comité Nacional de Manejo del Desastre
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)		
Departamento Nacional de Planeamiento	Departamento Nacional de Planeamiento	Departamento Nacional de Planeamiento
Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas	Consejo de Seguridad Colombiano	Fuerzas Armadas
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Federación de Aseguradores	Marina
Servicio Geológico Colombiano (previamente INGEOMINAS)	Universidades	Fuerza Aérea
Instituto de hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales	Junta Nacional de Bomberos
Dirección General Marítima	Federación de Municipios	Policía Nacional
Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales		Cruz Roja Colombiana
Federación Nacional de Departamentos		Defensa Civil
Federación de Municipios		

Fuente: Basado en (Congress of Colombia, 2012)

Para asegurar la coordinación a nivel departamental, la estructura a nivel nacional se refleja a nivel departamental, distrital y municipal. Los consejos territoriales reúnen a todos los grupos de interés relevantes de cada nivel respectivo de gobierno, coordinados por el gobernador (Consejos de estado) o el alcalde (Consejos municipales) y desempeñan un papel importante a la hora de traducir la Ley 1523/2012 y los instrumentos de planeación correspondientes al nivel local y regional. Representantes de la respectiva Corporación Autónoma Regional (CAR) bajo la supervisión del Ministerio

de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se unen a estos consejos para apoyar la integración de consideraciones sobre el riesgo de desastre en la planeación del uso de suelos y los procesos de gestión ambiental. Algunas iniciativas existen para apoyar la coordinación entre los niveles nacional y departamental, incluyendo los comités nacionales para el conocimiento y la reducción del riesgo. Para analizar adecuadamente los vínculos entre el nivel nacional y departamental, se requiere un estudio independiente.

Creación abierta e incluyente de políticas

Los directamente afectados por los peligros naturales, así como por las políticas y medidas de gestión del riesgo de desastre, son los hogares y los negocios. Los procesos de consulta pública para políticas de gestión del riesgo de desastres aseguran la propiedad y el soporte de todos los interesados, y facilita una mejor participación de los mismos en la gestión del riesgo de desastres. La Recomendación de la OCDE invita a la transparencia y la inclusión en los procesos de creación de políticas para la gestión del riesgo de desastres, así como en la implementación de dichas políticas.

En Colombia, están disponibles varios medios de participación de los grupos de interés en el proceso de creación de políticas para la gestión del riesgo de desastres. La mayoría de los actores públicos del SNGRD participan de talleres técnicos que incluyen representantes de otros ministerios o niveles del gobierno. La UNGRD, como la organización líder del SNGRD, organiza los talleres, así como las plataformas interinstitucionales. La mitad de los grupos de interés respondientes también indicaron que ellos organizaban y participaban en conferencias y talleres con representantes de la sociedad civil, en algunos casos incluyendo actores de grupos marginales. Los paneles de asesoría técnica, tales como la comisión técnica, asesores de conocimiento del riesgo y la comisión técnica, asesora de riesgos tecnológicos, pueden ser dispuestos como sea necesario y proveer el entorno propicio para la participación de investigadores y científicos.

Un pequeño número de interesados indicaron que las políticas públicas se ponen bajo escrutinio y discusión a través de procesos de consulta pública, reuniones en alcaldías y audiencias públicas. Algunas políticas públicas, como las decisiones sobre el uso de suelos y el código sísmico, están abiertas por defecto a consulta pública, una vez el bosquejo inicial se haya aprobado por todos los actores políticos.

Algunos de los grupos de interés, como la UNGRD, también usan el sitio web colombiano de participación ciudadana llamado “Urna de Cristal” para consultar al público sobre el desarrollo de políticas estratégicas sectoriales. La UNGRD también utiliza varios otros sitios web como herramientas para informar el proceso de creación de políticas con aportes de las partes interesadas, incluyendo una herramienta de petición en línea y encuestas. Adicionalmente, la UNGRD organiza audiencias públicas anuales abiertas a todos los interesados en el SNGRD que manejan fondos públicos, activos y proyectos relacionados con la gestión del riesgo de desastre. Como parte de esta audiencia pública, los grupos de interés tienen la oportunidad de revisar las actividades realizadas por la UNGRD y discutir la evaluación de sus resultados, los cuales están disponibles al público en general. Una encuesta entre los grupos de interés informa la agenda de la audiencia pública para identificar aquellos asuntos que son prioritarios (Caja 3.3).

Notas

¹ Ley 49/1948, Congreso de Colombia, www.ifrc.org/docs/idrl/621ES.pdf (consultado el 17 de julio de 2018).

² Basado en el Decreto 3398/1965, Ministerio de Justicia, https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/decreto_3398_1965.htm; y Decreto 606/1965, Presidencia de Colombia, https://www.defensacivil.gov.co/recursos_user/Documentos%20Institucional/Decretos%20no%20compilados/DECRETO%20NUMERO%20606%20DE%201967.pdf (consultado el 17 de Julio de 2018).

³ Ley 46/1988, www.ideam.gov.co/documents/24024/26915/C_Users_hbarahona_Desktop_Monica+R_normas+pag+web_ley+46+de+1988.pdf/7990561a-63f5-4927-9c91-fad4e81383a7; y Decreto 919 de 1989, www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13549 (consultado el 17 de julio de 2017).

⁴ Ley 9/1989, www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175; Ley 2 de 1991, www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1575; y Ley 388 de 1997, www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339 (consultado el 17 de julio de 2018).

⁵ Ley 1523/2012, Congreso de Colombia, www.ideam.gov.co/documents/24189/390483/11.+LEY+1523+DE+2012.pdf/4e93527d-3bb8-4b53-b678-fbde8107d340?version=1.2 (consultado el 17 de julio de 2018).

⁶ La UNGRD fue creada mediante el Decreto 4147/2011.

⁷ Los resaltados de seguimiento del PNGRD están disponibles accediendo a: <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/756>.

Referencias

Colombian Ministry of Housing, City and Territory (2014), *Decreto Número 1807*, http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/SRR/decreto_1807_19_%20septiembre_2014.pdf.

Colombian Ministry of the Interior (1998), *Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres [National Plan for the Prevention and Attention for Disasters]*, <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/18515/Plan-Nacional-para-la-Prevencion-y-Atencion-de%20Desastres.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Congress of Colombia (2012), *Law 1523/2012*, https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20575/Ley_1523_2012.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

DNP (2014), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país: paz, equidad, educación” [Foundations of the 2014-2018 National Development Plan. “Everybody for a new country: peace, equality, education”]*, <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.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&>.
- 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), *Boosting Resilience through Innovative Risk Governance*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209114-en>.
- OECD (2014), *OECD Recommendation on the Governance of Critical Risks*, <http://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation.pdf>.
- Todd, D. and H. Todd (2011), *Natural Disaster Response: Lessons from Evaluations of the World Bank and Others. Evaluation Brief 16*, http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/eval_brief_nat_disaster_response.pdf.
- UNGRD (2018), *Atlas de riesgo de Colombia: revelando los desastres latentes [Colombia's risk atlas: revealing disasters]*, <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/27179>.
- 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.
- UNGRD (2017), *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - Una estrategia de desarrollo 2015 - 2015: Segundo Informe de Seguimiento y Evaluación [National Plan for Disaster Risk Management -A 2015-2025 development strategy:Second Monitoring and Assessment Report]*, <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/20.500.11762/756/29/Segundo-informe-seguimiento-evaluacion-PNGRD-V2-.pdf>.
- UNGRD (2016), *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - Una estrategia de desarrollo 2015 - 2025 [National Plan for Disaster Risk Management - A 2015 - 2025 development strategy]*, <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/756>.
- UNGRD (2016), *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - Una estrategia de desarrollo 2015 - 2025. Primer Informe de Seguimiento y Evaluación [National Plan for Disaster Risk Management - A 2015 - 2025 development strategy.First Monitoring and Assessment Report]*, <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/20.500.11762/756/26/PNGRD-2015-2025-Primer-informe-seguimiento-evaluacion.pdf>.
- 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>