Capítulo 1. Evaluación y recomendaciones

Este capítulo ofrece un panorama sobre los hallazgos clave de la gobernanza del riesgo de desastre en Colombia. Esta identifica buenas prácticas y factores de éxito, así como cuellos de botella persistentes en el camino hacia un sistema de gobernanza del riesgo de desastre que apoye políticas que logren un desarrollo sostenible e incluyente, a nivel nacional. Adicionalmente, este capítulo incluye una lista de recomendaciones para mejorar aún más la gobernanza del riesgo de desastre en Colombia hacia el futuro, desde la identificación y evaluación del riesgo de desastre hasta la reducción del riesgo de desastre, la preparación y respuesta al desastre y la recuperación de desastres. Este capítulo también brinda recomendaciones para fortalecer las facultades de liderazgo estratégico y la participación social incluyente en la gobernanza del riesgo de desastre.

La exposición de Colombia a los peligros naturales y el creciente número de riesgos interconectados requiere fuertes facultades de gestión del riesgo de desastre, cimentadas sobre un marco de gobernanza de riesgo efectivo. La topografía y el clima colombianos han moldeado la exposición del país a una amplia variedad de riesgos naturales, incluyendo terremotos y erupciones volcánicas, así como riesgos hidrometereológicos. La urbanización acelerada, el cambio climático y años de conflicto armado son algunos de los factores que han influenciado la frecuencia, la escala y complejidad de los eventos de desastre en Colombia. El incremento de la extracción de recursos naturales mediante fracturación hidráulica del suelo ha provocado riesgos Natech (peligro natural que detona accidentes tecnológicos). Para manejar este panorama de riesgos cada vez más complejo, Colombia necesita un marco de gobernanza de riesgo efectivo, que funcione alrededor de un liderazgo central robusto, que guíe y coordine a los actores gubernamentales y no gubernamentales a contribuir en lograr una agenda compartida para la reducción de riesgos.

Esta evaluación de la gobernanza del riesgo de desastre de la OCDE mide el progreso de la implementación del marco de gobernanza del riesgo establecido en la Ley 1523/2012, con la cual se buscaba proveer un marco global para la gobernanza del riesgo que incluya la gestión del riesgo de desastre del país en la agenda de política nacional, adoptando una cultura de reducción del riesgo de desastre en adición a robustas facultades para la preparación y la respuesta al desastre. Este capítulo resume la valoración de la OCDE al marco de gobernanza del riesgo en Colombia y provee una serie de recomendaciones de políticas buscando informar la gestión del riesgo de desastres en Colombia hacia el futuro.

Evaluación

El valor estratégico del marco de gobernanza del riesgo en Colombia.

La introducción de la Ley 1523/2012 sirvió para establecer un marco integral multi-amenaza fuertemente anclado con la agenda política nacional. La ley contempla peligros naturales, riesgos Natech, así como peligros humanos no intencionales. Peligros de origen humano premeditados, como el terrorismo, no entran en estas disposiciones. Desde la implementación de la ley, la gestión del riesgo de desastre ha sido incluida también en el Plan Nacional de Desarrollo como una prioridad transversal para ser incorporada a los sectores nacionales y a la planeación territorial, para asegurar el desarrollo sostenible en Colombia.

Colombia ha reconocido la necesidad de generalizar la gestión del riesgo de desastre a través de diferentes agencias gubernamentales a nivel central y departamental, así como entre actores no-gubernamentales. La Ley 1523/2012 formalmente reconoce la importancia de un enfoque que incluya a todo el gobierno y a toda la sociedad en la gestión del riesgo de desastre. Aunque las responsabilidades detalladas para actores gubernamentales se pueden encontrar en la ley, en el Plan de Gestión Nacional del Riesgo de Desastre y en los informes de seguimiento anuales, las contribuciones que se esperan de hogares y negocios no se han definido claramente. Sin embargo, hay una serie de buenas prácticas en la gestión del riesgo de desastre que surgen del sector empresarial, incluyendo la nfraestructura critica.

La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, (UNGRD) mantiene la función de liderazgo en el Gobierno central de Colombia. La Ley 1523/2012 establece la agencia como parte del Gobierno central a través del Departamento Administrativo de la

Presidencia de la Republica. La UNGRD ha desempeñado la función de liderazgo mediante la formulación de la Estrategia Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, la prestación de asistencia técnica y una función de supervisión, así como la de facilitar la colaboración de todos los actores clave, para trabajar juntos en la implementación de las prioridades nacionales. Aunque la asistencia técnica ha ayudado a promover la implementación de la agenda de gestión del riesgo de desastre, todavía existe un importante potencial desaprovechado, como para que la UNGRD movilice instrumentos de financiación centrales para riesgos de desastre, con el fin de atraer las inversiones en la gestión del riesgo de desastre a través de diferentes departamentos y niveles del gobierno.

Colombia ha establecido plataformas interinstitucionales para promover la coordinación transversal entre los distintos sectores del gobierno para implementar la agenda de gestión del riesgo de desastre. La UNGRD organiza la coordinación entre agencias mediante el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre y tres comités técnicos que convocan a todos los actores relevantes gubernamentales y no gubernamentales. Aunque los roles para cada comité están claramente definidos, las actividades se han sobrepuesto. Adicionalmente, los enlaces entre comités que pudieran servir para informar su trabajo respectivamente, no han sido aprovechados completamente todavía.

Colombia ha establecido un número de canales de participación para los grupos de interés no gubernamentales en la creación de las políticas. Procesos de consulta en línea, reuniones en alcaldías y audiencias públicas son utilizados para darle a aquellos interesados la oportunidad de participar en el proceso de la creación de políticas. Algunas políticas de gestión del riesgo de desastre, tales como la planeación del uso de suelos y el desarrollo del código de construcción, están abiertas para consulta pública. En otras áreas, como en la valoración de peligros y las decisiones en cuanto a las medidas estructurales de gestión del riesgo de desastre, hay espacio para involucrar mejor a los actores no gubernamentales y negocios en el proceso de creación de políticas.

El marco de gestión del riesgo de desastre en Colombia reconoce la importancia de la transparencia y la responsabilidad, y varias prácticas muestran progresos en la implementación. Por ejemplo, los resultados del seguimiento anual de la implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre están publicados en línea. El apoyo financiero para la recuperación y reconstrucción de desastres, así como inversiones en la reducción del riesgo de desastre, están sujetas al Plan Anticorrupción, el cual promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Identificación y evaluación del riesgo de desastre.

Se ha hecho progreso significativo en la identificación y evaluación de peligros naturales en Colombia, mientras que la evaluación de riesgos se prioriza progresivamente. Mientras que a nivel nacional se han tenido evaluaciones de peligro disponibles para casi todos los tipos de peligros naturales, todavía hace falta información más detallada que informe la toma de decisiones a nivel local. Se ha reconocido que unificar la información de peligros con datos sobre exposición para obtener información de riesgos es una prioridad para la política nacional, aunque la información de riesgo que se tiene es todavía escasa. Hay espacio para mejorar cómo se comparte el conocimiento de los peligros y riesgos entre grupos de interés públicos y privados para mejorar, en particular, el entendimiento de riesgos sistémicos e interconectados. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres no prevé una valoración del riesgo a nivel nacional, la cual es una herramienta importante a la hora de guiar las prioridades que se fijan en la gestión del riesgo de desastres.

Reducción del riesgo de desastre

La reducción del riesgo de desastre se ha convertido en una prioridad adoptada por la actual legislación colombiana respecto a la gestión del riesgo de desastre y el marco de políticas nacionales. Colombia ha adoptado un enfoque dual, el cual consiste en evitar la creación de nuevos riesgos y la reducción de aquellos riesgos ya existentes. Aunque muchos esfuerzos se hacen para reducir los riesgos de desastre, las viviendas informales propensas al peligro son un problema mayor que todavía no ha sido abordado con una estrategia integral. Las políticas de reducción de riesgo de desastre actuales también se quedan cortas cuando se trata de evitar la creación de nuevos riesgos para hogares y negocios. La UNGRD no ha hecho uso total de los mecanismos de financiación central, tales como el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre o el Fondo Nacional de Adaptación, para apoyar a las agencias gubernamentales y gobiernos departamentales en la implementación de medidas prioritarias para la reducción del riesgo de desastre.

Preparación y respuesta al desastre

Un sistema sólido de preparación y respuesta al desastre se ha establecido en Colombia, con roles y responsabilidades claras para todos los grupos de interés relevantes. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre formula objetivos concretos de preparación frente a un desastre para los actores públicos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre. Con la Estrategia Nacional para la Respuesta al Desastre, existe un plan de gestión de emergencias acompañado por protocolos de respuesta a nivel nacional, el cual requiere que los prestadores de servicio tengan sus propios planes de gestión de emergencias. La UNGRD organiza ejercicios regulares de gestión de crisis y simulacros con los interesados, y junto a la Sala Nacional de Crisis, permiten la cooperación efectiva en caso de un desastre.

Recuperación y reconstrucción de desastres

Las políticas colombianas se han enfocado en evitar la recreación de riesgos existentes en el proceso de rehabilitación y reconstrucción. Sin embargo, no es claro cómo la asistencia económica por desastres está diseñada para promover un enfoque de evasión de riesgos. Colombia no ha establecido mecanismos que permitan aprender sistemáticamente de los desastres para mejorar los mecanismos de respuesta con el tiempo.

Recomendaciones

Marco estratégico de gobernanza para la gestión del riesgo de desastres

- *Reforzar la efectividad de la coordinación y la cooperación transversal en el gobierno.* El rol de las plataformas interinstitucionales podría estar mejor definido para evitar redundancias, mientras que se podrían reforzar enlaces e intercambios de información entre las diferentes plataformas y así, mejorar la efectividad.
- *Diseñar estrategias de gestión de riesgo de desastres específicas para cada sector, para los sectores más afectados por los desastres.* Las estrategias deben apuntar a fomentar una cultura de riesgo, fortalecer las instituciones, incluidos los marcos regulatorios, para llevar a cabo actividades de gestión de riesgo de desastres. Finalmente, las estrategias sectoriales deben establecer planes claros para financiar las actividades de gestión del riesgo de desastres.

- *Hacer lugar para el aprendizaje.* Los resultados del informe anual de seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres proveen una excelente oportunidad para sugerir cambios en la línea de acción. De la misma manera, valorar sistemáticamente las lecciones posteriores a un desastre, puede ayudar a mejorar el rendimiento del sistema de gestión del riesgo de desastre en Colombia con el tiempo. Esta función podría ser integrada al Comité Nacional para la Gestión del Desastre.
- *Hacer que las herramientas de participación de los grupos de interés sean significativas en el proceso de creación de políticas.* Para hacer que el proceso de creación de políticas sea verdaderamente abierto e incluyente, se debe promover un proceso de comunicación de doble vía, que asegure que las contribuciones de los interesados se tengan en cuenta durante la toma de acciones por parte de los administradores del riesgo de desastre.

Participación de toda la sociedad en la gestión del riesgo de desastres

- *Definir roles y responsabilidades claras para hogares y negocios en la gestión del riesgo de desastre.* Las responsabilidades para hogares y negocios podrían estar mejor formuladas. Esto podría incluir la introducción de requisitos de resiliencia específicos, tales como planes de continuidad de negocio o medidas de refuerzo estructural que vayan más allá de los requisitos existentes para desarrollar planes de gestión de emergencias. El soporte técnico de las agencias gubernamentales puede ayudar a reforzar estas facultades.
- *Fortalecer la participación de dueños y operadores de infraestructura crítica en la gestión de la resiliencia.* Esto puede incluir un requisito para realizar valoraciones regulares de riesgo a nivel de activos de la infraestructura u operador. Las agencias gubernamentales pueden apoyar este proceso al compartir los resultados de sus ejercicios públicos de identificación y evaluación de riesgos. Apoyar el desarrollo de un mercado para aseguradoras de infraestructura crítica podría incrementar la adopción de medidas de transferencia de riesgo.
- *Explorar asociaciones público-privadas en el proceso de fortalecer la resiliencia de actores no gubernamentales.* Las asociaciones público-privadas podrían ser vehículos útiles para fortalecer la resiliencia de todos los actores; por ejemplo, al trabajar juntos en dirigir y compartir información de los resultados de la evaluación de riesgos, o al explorar las opciones existentes para desarrollar mercados de transferencia de riesgo.

Identificación y valoración del riesgo de desastre

- *Promover un enfoque integral, a todo riesgo, frente a la identificación y valoración del riesgo de desastre.* Esto implica cerrar las brechas que hay al cubrir todas las áreas de actividad socio-económica, con mapas todo-peligro. Basándose en la identificación de peligros prevalentes, los riesgos interconectados, incluyendo riesgos Natech, deberían ser evaluados para mejorar la efectividad de las medidas de resiliencia.
- *Considerar la realización de una evaluación nacional de riesgo.* Una evaluación nacional de riesgo une a todos los interesados para valorar riesgos de una manera integral, que genere consenso transversal en el gobierno respecto a las inversiones

estratégicas y las políticas prioritarias a través de la totalidad del ciclo de gestión del riesgo de desastre.

- *Maximizar los esfuerzos en la evaluación de riesgos de desastre.* En orden de priorizar las medidas de gestión del riesgo de desastre, las evaluaciones del peligro deberían ser complementadas progresivamente con evaluaciones de riesgo que tomen en cuenta la exposición y la vulnerabilidad de la población y de los bienes económicos a los peligros prevalentes. Para ese fin, una evaluación de las capacidades para generar y utilizar el conocimiento del riesgo por parte de las diferentes entidades responsables podría ser útil, para diseñar áreas que necesiten refuerzo técnico.
- *Promover el uso de información de riesgo y peligro en la creación e implementación de las políticas.* Usar información de riesgos y peligros consistentemente a la hora de determinar y priorizar las medidas de gestión del riesgo de desastre. Aprovechar la información de riesgo y peligro en la planeación de uso de suelos y en el desarrollo y aplicación del código de construcción.

Reducción del riesgo de desastre

- Fortalecer los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres por parte de las unidades técnicas e instituciones sectoriales clave a través de actividades de desarrollo de capacidades y programas de capacitación.
- Definir incentivos para todas las agencias del gobierno para promover inversiones dirigidas a reducir el riesgo de desastres. Esto podría incluir mecanismos centrales de financiación, tales como el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, para cofinanciar las acciones para la reducción del riesgo de desastre de parte de todas las agencias gubernamentales, así como de los gobiernos departamentales.
- Tomar acción focalizada para evitar la creación de nuevos riesgos debido a la urbanización no planificada. Estas acciones podrían incluir fortalecer las facultades de cumplimiento para regulaciones de uso de suelos y códigos de construcción o el uso de incentivos financieros para desincentivar los asentamientos informales en áreas propensas al peligro.
- Abordar las vulnerabilidades específicas de la población de escaso recursos a los riesgos de desastre. Esto podría incluir la comunicación personalizada sobre riesgos de desastre para hogares de bajos ingresos y específicamente diseñada como entrenamiento en la preparación y respuesta a una emergencia. Más aun, se podría poner a disposición asistencia técnica para generar resiliencia en programas de vivienda de interés social. Finalmente, se pueden utilizar mecanismos de protección social más sistemáticamente para integrar el apoyo a las viviendas de bajos ingresos afectadas por un desastre.

Preparación y respuesta a la emergencia

- *Continuar el fortalecimiento de sistemas de alerta temprana en todo el país.* Los sistemas de alerta disponibles, tales como sistemas de alerta sismológica, deben ser actualizados para que sean sistemas de alerta en tiempo real que converjan en un centro nacional de respuesta coordinada y así, activar la respuesta al desastre en la escala apropiada.

- *Asegurar facultades de gestión de emergencias consistentes en todos los niveles del gobierno para lograr respuesta efectiva al desastre en el nivel apropiado.* Esto incluye asegurar cobertura nacional con salas de crisis, coordinadas por la Sala Nacional de Crisis. Módulos de entrenamiento estandarizados y ejercicios de protección civil podrían contribuir a fortalecer aún más las facultades de gestión de desastre.

Recuperación y reconstrucción de desastres

- *Maximizar el potencial de reducción del riesgo de desastre con fondos disponibles para la recuperación y reconstrucción.* La asistencia posterior al desastre debería ser provista de una manera que claramente incentive el mejoramiento, al requerir medidas de resiliencia como parte de los esfuerzos subsidiados de reconstrucción, o igualando la magnitud de la asistencia con la implementación de medidas de reducción de riesgo de desastre.
- *Garantizar transparencia en el uso de fondos para la recuperación y reconstrucción de desastres para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos.* Esto podría incluir la publicación de cómo se asignaron a los beneficiarios los fondos públicos para la recuperación y reconstrucción de desastre.
- *Establecer mecanismos claros de repartición de costos para la recuperación y reconstrucción a través de diferentes niveles de gobierno.* Los mecanismos predeterminados para compartir costos ayudan a reducir los gastos imprevistos después de un desastre y promueven las inversiones en la reducción del riesgo de desastre a nivel departamental.
- *Evaluar las opciones de aseguramiento del riesgo de desastre para impulsar la resiliencia económica en hogares y negocios.* El aseguramiento del riesgo de desastre puede ser un mecanismo efectivo para animar la inversión en la reducción del riesgo de desastre y para fomentar una cultura de riesgo entre hogares y negocios. Tales mecanismos de aseguramiento también reducen la eventual responsabilidad del Gobierno central en caso de un desastre.

From:

Risk Governance Scan of Colombia

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/eeb81954-en

Please cite this chapter as:

OECD (2019), “Evaluación y recomendaciones”, in *Risk Governance Scan of Colombia*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/ae3af7c8-es

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d’exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.