

CIRCULAR No. -070

(18 SEP 2024)

PARA: Gobernadores, Alcaldes, Coordinadores Territoriales, de Gestión del Riesgo de Desastres, Entidades Públicas y Privadas, Sistema de las Naciones Unidas en Colombia, otras ONG y organizaciones de cooperación internacional presentes en Colombia, comunidad en general y demás integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD.

DE: **CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS**
Director General
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

ASUNTO: Alcances e implementación del concepto de “Acciones Anticipatorias” en el marco de la Ley 1523 de 2012

El aumento de la manifestación de la crisis climática, está presentando un incremento de impactos en todo el mundo, acentuando la magnitud, frecuencia y complejidad de los desastres, incrementando las desigualdades, acelerando la degradación del medio ambiente, obstaculizando los medios para erradicar la pobreza, y aumentando los riesgos de desastres en detrimento de “la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible” (artículo 1, Ley 1523 de 2012).

Es por esto que, en los últimos años las Naciones Unidas y algunas agencias de cooperación internacional han elaborado una estrategia destinada a desarrollar medidas a corto plazo para mitigar el impacto negativo de eventos adversos extremos, permitiendo disminuir la cantidad de dinero invertido en la respuesta a emergencias, denominadas “Acciones Anticipatorias” (en adelante AA).

Teniendo en cuenta que en la política de GRD de Colombia el concepto de AA no existe, y que de acuerdo al artículo 14 de la ley 1523, el alcalde, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio y debe garantizar la articulación de los actores en su jurisdicción, por cuanto involucra acciones de varios procesos de la GRD, a través de la presente circular, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- brinda orientación con el propósito de evitar confusiones con el término y aunar esfuerzos desde los territorios, los sectores y las instituciones, buscando alinear las diversas actividades que desarrollan estas agencias

con los tres procesos de la gestión del riesgo de desastres: el Conocimiento del Riesgo, la Reducción del Riesgo y el Manejo de Desastres.

El desarrollo de las AA por parte de las diferentes entidades que las implementan, varía técnicamente de acuerdo a cada una de sus misionalidades, por ejemplo, agencias como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO- brindan un enfoque de seguridad alimentaria y protección de los medios de vida agropecuarios; mientras que la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA- y el Programa Mundial de Alimentos -PMA tiene un enfoque de ayuda humanitaria; otros organismos como la Cruz Roja Alemana con la cooperación de la Cruz Roja Colombiana impulsan una agenda multi temática de AA (Salud, Desastres, Conflicto armado), sin embargo, el objetivo de todos los enfoques es el mismo: utilizar pronósticos para realizar acciones que reduzcan el impacto de las amenazas en la vida de las personas y sus bienes y realizar preparativos tempranos.

Para el caso de Colombia, en el marco de lo concertado por los integrantes del Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo y la UNGRD, se ha venido adoptando la siguiente definición de AA:

“Término utilizado por la cooperación internacional para referirse a acciones que se contemplan en los procesos de gestión de riesgo de desastres de la Ley 1523 de 2012 de Colombia”¹

Una de las principales diferencias con el subproceso de ejecución para la respuesta es que la focalización de las AA se realiza en función de los impactos (pérdidas y daños) y necesidades potenciales, mientras que la respuesta de emergencias se basa en las necesidades observadas². Las medidas que se desarrollen en el marco de las AA dependen del tipo de amenaza y del contexto, pero siempre orientadas a la implementación semanas antes del impacto.

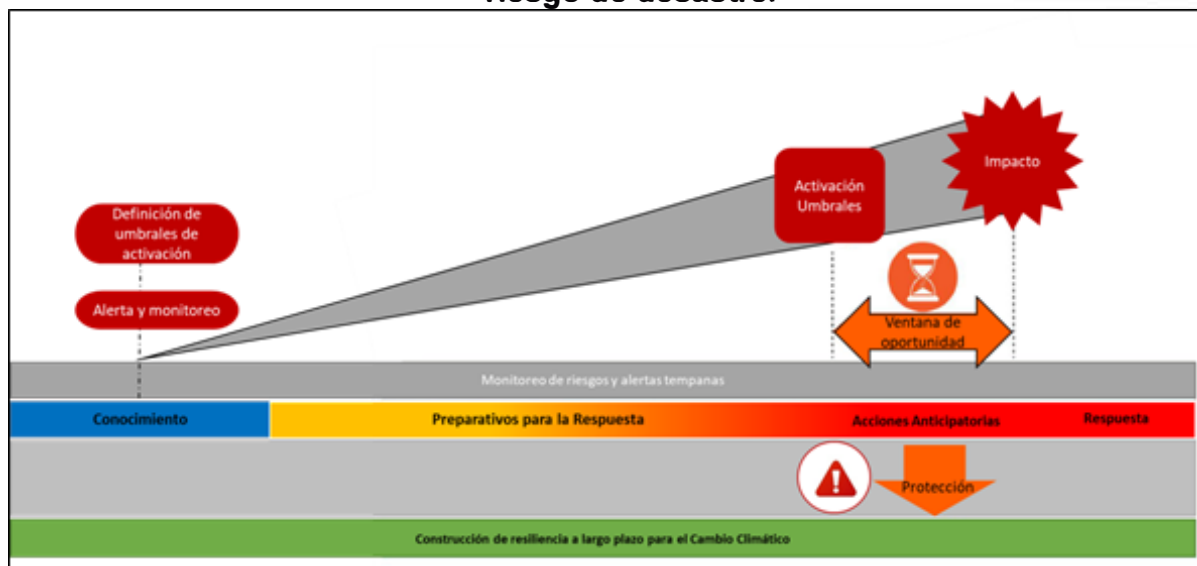
La implementación del concepto de AA que comprende aspectos como los Sistemas de Alerta Temprana, la definición de activadores y umbrales (Monitoreo del Riesgo), diseño de AA, preparación para la implementación, asociación y alianzas, financiación pre asignada, seguimiento, ejecución y evaluación, en la normativa nacional se enmarca en los procesos de la gestión de riesgo de desastres de la Ley 1523 de 2012 (ver figura 1).

¹ Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2017). Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes.

² Asia-Pacific Technical Working Group on Anticipatory Action and Asia-Pacific Regional Cash Working Group. 2022. Anticipatory action and cash transfers for rapid-onset hazards: Practitioners' note for field testing, Bangkok.

En este sentido, la ejecución de las acciones anticipatorias bajo lo estipulado por la mencionada Ley puede ser vista desde los procesos de conocimiento del riesgo y manejo de desastres. Este inicia con la definición de umbrales y monitoreo de alertas tempranas (conocimiento), ubicándose en una ventana de oportunidad entre una alerta temprana, el momento en el que se sobrepasan los umbrales y el inicio del desastre.

Figura 1. Acciones Anticipatorias dentro de los procesos de la gestión del riesgo de desastre.



Fuente: Adaptación del texto: ASEAN Framework on Anticipatory Action in Disaster Management.³

A continuación, se describen las actividades mínimas para su implementación, de acuerdo, con los respectivos procesos, establecidos en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (adoptada mediante la Ley 1523 de 2012):

- **Proceso de Conocimiento del Riesgo**

- Análisis y evaluación del riesgo:** Implica la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y sus probabilidades. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales, y se compara con criterios

³ ASEAN The Association of Southeast Asian Nations (2022). Framework on Anticipatory Action in Disaster Management. Community Relations Division (CRD) 70A Jalan Sisingamangaraja. Jakarta 12110, Indonesia <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/06/ASEAN-Framework-on-Anticipatory-Action-in-Disaster-Management.pdf>

de seguridad establecidos, con el propósito de definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y la recuperación (Ley 1523, 2012, art. 4).

- b. Identificación de escenarios de riesgo:** Sobre cada escenario de riesgo identificado, se desarrolla la caracterización de los factores de riesgo, sus causas, la relación entre causas y su evolución, agentes de exacerbación, los actores causales, el tipo y nivel de daños y pérdidas que se pueden presentar, las medidas aplicadas en el pasado, la determinación de los principales factores que requieren intervención, así como las medidas óptimas a aplicar y los actores públicos y privados que deben intervenir (UNGRD, 2022).
- c. Monitoreo y seguimiento del Riesgo y sus componentes:** Gestión de información y datos (captura, procesamiento, almacenamiento, organización, publicación) de parámetros de fenómenos amenazantes, elementos expuestos y sus vulnerabilidades, con fines de retroalimentar la caracterización de escenarios de riesgo, el análisis y la evaluación del riesgo y soportar sistemas de alerta como parte la preparación para la respuesta (UNGRD, 2022). Con los datos se construyen los pronósticos, los cuales brindan probabilidades sobre cuándo y dónde podría ocurrir el evento. De igual manera, con los datos y la modelación y se establecen los umbrales de activación de las alertas tempranas, que permitan convocar a los tomadores de decisiones para activar el inicio de las AA.
- d. Comunicación del Riesgo:** Continuo de proveer, compartir y obtener información organizada, técnica y del conocimiento tradicional, en actividades de caracterización de escenarios de riesgo, análisis del riesgo y su monitoreo, según públicos objetivos y enfoques diferencial e intercultural, que redunde en la ejecución de acciones de reducción del riesgo y manejo de desastres, así como en el mismo fortalecimiento del conocimiento del riesgo, en los ámbitos público, privado y de la comunidad en general. (UNGRD, 2022).
- e. Definición de umbrales de activación:** Establecer parámetros de medición de acuerdo a la modelación o comportamiento de la amenaza, que permitan convocar a los tomadores de decisiones o activar el inicio de las AA, por ejemplo, establecer un umbral para velocidad del viento y/o para temperatura y/o precipitaciones, entre otros. Por ello, es importante construir protocolos para tomar decisiones basados en las alertas.

- f. **Definición de una metodología entre actores relevantes del área o sector para seleccionar los beneficiarios de las AA:** Dependiendo de la zona donde se presentará el impacto, se debe establecer un mecanismo para priorizar las personas beneficiadas con las AA (por ejemplo, ante una inundación lenta, priorizar la evacuación de mujeres, niños y adultos mayores; ante una temporada seca o de menos lluvias que afecte las cosechas, priorizar las personas con cultivos de mayor sensibilidad ante el estrés hídrico).

• **Proceso de Manejo de Desastres**

- a. **Definición de un listado de medidas de aplicación de AA:** Identificar con antelación, entre todos los actores, las principales AA que se realizarán ante determinada amenaza, por ejemplo: ante una temporada seca o de menos lluvias se puede preservar el forraje de los animales y rehabilitación de puntos de agua para consumos animal, o ante la llegada de un ciclón, emitir mensajes de alerta temprana, distribuir kits de higiene y salud reproductiva para mujeres y niñas, definir un programa de protección de activos, realizar transferencias monetarias, entre otros.
- b. **Definición del alcance de AA en los diferentes ámbitos de aplicación (planes sectoriales, institucionales, comunitarios, entre otros):** Establecer el objetivo de cada AA de acuerdo a las necesidades inmediatas de la población expuesta, es decir, sí ante un huracán u otro ciclón tropical, lo más importante es la evacuación o garantizar la seguridad alimentaria, entre otros.
- c. **Establecimiento de la modalidad de aplicación de las AA:** Determinar la forma como se aplicarán las AA, por ejemplo, esquema de protección social (entrega de subsidios, auxilios con dinero en efectivo, en especie o mixto, así como montos y frecuencia), servicios de extensión agropecuaria (asistencia técnica veterinaria, agrícola, acuícola, entrega de semillas, entre otros), ayuda humanitaria (por ejemplo, entrega anticipada de kits alimentarios y no alimentarios) y evacuación de personas y/o animales (de compañía, de producción y silvestres).
- d. **Definición de AA de acuerdo al ámbito de aplicación:** El proponente de la implementación de las AA será quien asuma la planeación, ejecución, monitoreo y cierre de las medidas a implementar según los ámbitos de aplicación, sectorial, institucional, comunitario, hogar, entre otros. De igual forma deberá establecer logística para desplegar las AA antes del impacto, es decir, quiénes, cómo y con qué recursos se realizarán las AA en el territorio, por ejemplo, si la AA obedece

a evacuación, definir quien la realiza, plazo de ejecución y el tipo de ayuda humanitaria que se brindará antes del impacto.

En este punto es importante resaltar que, al establecer la estrategia para aplicar la AA, para los fenómenos de aparición rápida, se dispone de un corto lapso de tiempo antes del impacto, y para fenómenos de evolución lenta, se debe identificar los tiempos para una acción efectiva.

- e. **Establecimiento de mecanismo de financiación para aplicar las AA e incluirlo en el presupuesto de los planes de GRD y estrategias o planes de respuesta:** Dependiendo del actor que implementará las AA, definir la fuente y la asignación de recursos económicos para su ejecución ya sean instrumentos de retención intencional o transferencia del riesgo.
- f. **Garantizar un financiamiento flexible (disponible posterior a una alerta):** Para acceder a la mayoría de las fuentes de financiación en el sector público, se requieren trámites administrativos que son demorados en la liberación de los recursos. Ante fenómenos amenazantes de aparición rápida, esta liberación de recursos se debe hacer en cuestión de horas, por lo que se debe realizar el trámite administrativo para agilizar la liberación de los recursos para la ejecución de AA.

Contexto de aplicación

Cada fenómeno amenazante requiere de medidas específicas de AA que dependen de, al menos, tres factores esenciales:

1. Pronóstico del momento en que el impacto producirá daños y pérdidas en las personas, el ambiente y los medios de subsistencia.
2. La disponibilidad de información para la alerta temprana.
3. El tipo y número de actividades de mitigación que se pueden implementar antes del impacto.

Las AA pueden realizarse para contextos de materialización de la amenaza con evolución lenta y aparición rápida (o inesperada):

a. Contextos de materialización de la amenaza con evolución lenta

Un evento adverso de evolución lenta es aquel que surge de forma gradual en un periodo de tiempo. En este tipo de contextos, las AA generalmente están dirigidas a controlar daños, mitigar el deterioro del medio ambiente y proteger los medios de vida de las comunidades en riesgo. En este sentido, para realizar un monitoreo sobre los factores de vulnerabilidad se debe contemplar impactos directos sobre los diferentes medios de vida, aspectos sociales (pérdida de empleo o ingresos), físicos (daños estructurales y no estructurales), económicos (interrupción de actividades debido a la afectación) y ambientales (degradación de los recursos naturales) 5.

b. Contextos de materialización de la amenaza con aparición rápida o inesperada

Para los casos de eventos adversos de aparición rápida o inesperada que pueden ser pronosticados, las AA se activan pocos días antes del impacto, con un pequeño margen para desplegar la logística de implementación. La AA permiten realizar acciones de alistamiento y preparación previo a la activación, esto disminuye el despliegue logístico al momento de la implementación de las AA al momento de la activación.

Aspectos de mayor relevancia en el diseño y ejecución de las AA

- Las AA se debe ejecutar con recursos económicos que se separen con anticipación por parte del actor que las implementará.
- Se debe definir el periodo de ejecución de las AA, ya sea para fenómenos de evolución lenta o aparición rápida o inesperada.
- Las AA deben finalizar antes del impacto.
- Las AA se aplican a fenómenos pronosticables.

Independientemente de la naturaleza de materialización de la amenaza (evolución lenta o aparición rápida), las AA podrían ser desarrolladas a nivel nacional, departamental, municipal, sectorial, institucional, comunitario y en hogares, siempre y cuando se utilice información emitida por la autoridad técnica nacional que monitorea, evalúa y (si es el caso) pronostica sobre el comportamiento del fenómeno amenazante, como es el caso de las Entidades Técnicas Nacionales (IDEAM, SGC, DIMAR), Regionales (Institutos de Investigación y Autoridades Ambientales); de esta forma, se garantiza la prestación de los servicios básicos, la protección de la vida y de los medios de vida, así como también se brinda ayuda humanitaria con mayor eficacia.

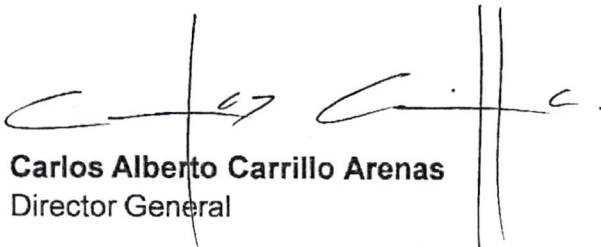
Como se observa, las AA que proponen la cooperación internacional están dadas en los procesos de gestión del riesgo de desastres, donde se requiere disponer de

información previa y detallada para la toma rápida de decisiones para activar acciones de respuesta en el momento previo (días o semanas) a la materialización del riesgo. En este sentido, todos los actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que diseñen e implementen AA, tienen la responsabilidad de coordinar su implementación con la respectiva dependencia o coordinador del SNGRD en el ámbito de su territorio, actuando bajo los principios de Precaución, Protección, Solidaridad Social y Subsidiariedad.

Finalmente, y en calidad de entidad coordinadora del SNGRD, la UNGRD reconoce el potencial de las AA para salvar vidas, mitigar daños y pérdidas por desastres, proteger la población, los activos, la infraestructura crítica y mejorar la capacidad de respuesta. En todo momento que sea necesaria la implementación de las AA, éstas deberán ser transversales a todos los sectores del gobierno de acuerdo con los riesgos de desastres actuales, emergentes y futuros, como los impactos del cambio climático, que tengan consecuencias en otras agendas nacionales como el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la mitigación al cambio climático, la conservación, la restauración ecológica y la gestión sostenible de la biodiversidad, la desertificación, la degradación de tierras, la sequía, los incendios forestales, la agricultura, la seguridad alimentaria y nutrición, la salud, incluida la prevención, preparación y respuesta frente a pandemias, movilidad humana provocada por desastres y el desarrollo urbano y rural.

Es importante que, como entidades integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, todo actor público-privado y/o comunitario se continúe intensificando los esfuerzos para reducir los riesgos de desastres y para aumentar la interoperabilidad con los mecanismos de coordinación humanitaria y las necesidades de protección en el contexto de los desastres.

Les saluda cordialmente,



Carlos Alberto Carrillo Arenas
Director General

Elaboró: John Ocampo Madrigal / Contratista / SRR *JO*
Naydu Tamaryi Pineda / Contratista / SMD *NP*
Juan Camilo Cardona / Contratista / OAPI *JC*
Revisó: Nelson Hernández Marulanda / Profesional Especializado/SRR *NH*
Johanna Andrea Rangel Franco/Profesional Especializado/SMD *JAR*
Camilo Torres/Asesor OAJ *CT*
Aprobó: María Constanza Mesa Elizalde / Subdirectora / SRR *MCME*
Rafael Enrique Cruz Rodríguez/ Subdirector General *REC*
Jorge Maldonado/Jefe OAJ *JM*