

Resumen

# “Doble afectación”

## Conviviendo con desastres y el conflicto en Colombia

Ayesha Siddiqi, Katie Peters y Julia Zulver

Septiembre de 2019



**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

 Federal Ministry  
for Economic Cooperation  
and Development

El presente documento fue redactado originalmente en lengua inglesa por Ayesha Siddiqi, Katie Peters y Julia Zulver y publicado por primera vez en inglés en septiembre de 2019. En caso de incoherencias entre la versión en lengua inglesa y la presente traducción, prevalecerá la versión inglesa. El Overseas Development Institute (ODI) desea reconocer la labor realizada por el Servicio lingüístico de la GIZ en la traducción del presente documento.

Se invita a los lectores y lectoras a reproducir el material para sus propias publicaciones, siempre y cuando no sea con fines comerciales. El ODI solicita que se haga debida mención de la fuente y que se le entregue una copia de la publicación. Para su uso en línea, solicitamos a los lectores y lectoras que establezcan un enlace a la fuente original en el sitio web del ODI. Las opiniones expresadas en el presente documento corresponden a las autoras y no reflejan necesariamente los puntos de vista del ODI o de sus socios.

Esta obra está publicada bajo la licencia CC BY-NC-ND 4.0.

Fotografía de portada: Unidad militar estacionada en Comuna 13, la zona más peligrosa de Medellín, Colombia. © Lianne Milton/Panos.

---

## Acerca de este documento

El presente informe forma parte del proyecto “When disasters and conflict collide: uncovering the truth” (Cuando los desastres coinciden con conflictos: descubriendo la verdad), una colaboración entre el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y el Overseas Development Institute (ODI). Dirige las investigaciones Katie Peters, investigadora sénior, ODI ([k.peters@odi.org.uk](mailto:k.peters@odi.org.uk)).

### Publicaciones disponibles en esta serie

Peters, K. (2018) *Accelerating Sendai Framework implementation in Asia: disaster risk reduction in contexts of violence, conflict and fragility*. Londres: ODI ([www.odi.org/publications/11153-accelerating-sendai-framework-implementation-asia-disaster-risk-reduction-contexts-violence-conflict](http://www.odi.org/publications/11153-accelerating-sendai-framework-implementation-asia-disaster-risk-reduction-contexts-violence-conflict)).

Peters, K. y Peters, L.E.R. (2018). *Disaster risk reduction and violent conflict in Africa and Arab states: implications for Sendai Framework Priorities*. Londres: ODI ([www.odi.org/publications/11208-disaster-risk-reduction-and-violent-conflict-africa-and-arab-states-implications-sendai-framework](http://www.odi.org/publications/11208-disaster-risk-reduction-and-violent-conflict-africa-and-arab-states-implications-sendai-framework)).

Peters, K., Holloway, K. y Peters, L.E.R. (2019) *Disaster risk reduction in conflict contexts: the state of the evidence*. Londres: ODI ([www.odi.org/publications/11340-disaster-risk-reduction-conflict-contexts-state-evidence](http://www.odi.org/publications/11340-disaster-risk-reduction-conflict-contexts-state-evidence)).

Peters, K., Peters, L.E.R., Twigg, C. y Walch, C. (2019) *Disaster risk reduction strategies: navigating conflict contexts*. Londres: ODI ([www.odi.org/publications/11341-disaster-risk-reduction-strategies-navigating-conflict-contexts](http://www.odi.org/publications/11341-disaster-risk-reduction-strategies-navigating-conflict-contexts)).

Peters, K., Dewulf, A., Barbelet, V., Benoudji, C. y Le Masson, V. (2019) *Pursuing disaster risk reduction on fractured foundations: the case of Chad*. Londres: ODI ([www.odi.org/publications/11411-pursuing-disaster-risk-reduction-fractured-foundations-case-chad](http://www.odi.org/publications/11411-pursuing-disaster-risk-reduction-fractured-foundations-case-chad)).

Peters, K., Eltinay, N. y Holloway, K. (2019) *Disaster risk reduction, urban informality and a ‘fragile peace’: the case of Lebanon*. Londres: ODI ([www.odi.org/publications/11412-disaster-risk-reduction-urban-informality-and-fragile-peace-case-lebanon](http://www.odi.org/publications/11412-disaster-risk-reduction-urban-informality-and-fragile-peace-case-lebanon)).

Mena, R., Hilhorst, D. y Peters, K. (2019) *Disaster risk reduction and protracted violent conflict: the case of Afghanistan*. Londres: ODI ([www.odi.org/publications/11413-disaster-risk-reduction-and-protracted-violent-conflict-case-afghanistan](http://www.odi.org/publications/11413-disaster-risk-reduction-and-protracted-violent-conflict-case-afghanistan)).

Siddiqi, A., Peters, K. y Zulver, J. (2019) “Doble afectación”: *living with disasters and conflict in Colombia*. Londres: ODI ([www.odi.org/publications/11414-doble-afectacion-living-disasters-and-conflict-colombia](http://www.odi.org/publications/11414-doble-afectacion-living-disasters-and-conflict-colombia)).

Peters, K. (2019) *Disaster risk reduction in conflict contexts: an agenda for action*. Londres: ODI ([www.odi.org/publications/11408-new-future-disaster-risk-reduction-conflict-contexts](http://www.odi.org/publications/11408-new-future-disaster-risk-reduction-conflict-contexts)).

---

## Contenido multimedia

- Sitio web que incluye videos de Colombia, del Líbano y de Mami Mizutori, Representante Especial del Secretario General de la ONU para la Reducción del Riesgo de Desastres: [www.odi.org/disasters-conflict](http://www.odi.org/disasters-conflict)
- Series de podcast: *When disasters and conflict collide* (Cuando los desastres coinciden con conflictos) ([www.odi.org/opinion/10507-podcast-series-when-disasters-and-conflict-collide](http://www.odi.org/opinion/10507-podcast-series-when-disasters-and-conflict-collide))
- Episodio 1: *Conflicto: un elefante en la sala de reuniones diplomáticas*
- Episodio 2: *La política de los desastres*
- Episodio 3: *Un llamamiento a la acción*

Todos los informes y contenidos, así como la información sobre el proyecto, se pueden consultar en línea: [www.odi.org/projects/2913-when-disasters-and-conflict-collide-uncovering-truth](http://www.odi.org/projects/2913-when-disasters-and-conflict-collide-uncovering-truth).

## Agradecimientos

Las autoras desean expresar su agradecimiento a la Dra. Arabella Fraser, la Dra. Emily Wilkinson, Linda Helfrich y Ria Hidajat por la revisión del presente informe. Sus valiosos comentarios han sido recibidos con sumo aprecio. Asimismo, desean dar las gracias a Matthew Foley por su apoyo editorial, a Hannah Measures por su ayuda en la investigación, a Steven Grattan por su labor traductora en el país y a Hannah Bass por coordinar el proceso de producción.

---

# Resumen

Colombia está considerado como uno de los países más avanzados de América Latina en la reducción del riesgo de desastres (RRD). El compromiso estatal demostrado durante décadas en la gestión de desastres de gran magnitud ha dado lugar a un marco legal e institucional relativamente maduro y que ha ido desarrollándose durante los últimos veinte a treinta años para gestionar la respuesta en caso de desastres y la reducción del riesgo. No obstante, el país también arrastra un largo historial de conflictos, que incluye los asesinatos selectivos, la violencia generalizada, el secuestro y la extorsión. Pese al reciente proceso de paz, la violencia continúa.

Al igual que en muchas otras partes del mundo, las políticas y prácticas actuales en materia de RRD de Colombia no prestan la consideración adecuada a la situación de conflicto. A consecuencia de ello, un número importante de personas desplazadas debido a conflictos (un porcentaje estimado del 15 % de la población del país está desplazada internamente) se encuentra en una situación altamente vulnerable, con escasa protección contra los devastadores efectos de los desastres. Las personas pobres afectadas por el conflicto en Colombia se ven forzadas a vivir en lugares que aumentan su exposición a los peligros naturales.

Este estudio de caso arroja luz sobre el motivo por el que el riesgo de desastre es tan alto en Colombia y el modo en que los desastres y los conflictos interactúan dando como resultado un aumento de la vulnerabilidad. Además de explorar los marcos nacionales actuales de carácter institucional y político en materia de RRD, este estudio incluye un análisis crítico de dos desastres recientes: un deslizamiento de tierra en la zona de Mocoa en 2017 y el fallo estructural de una presa que causó un desbordamiento grave del río Cauca en 2018.

Los resultados ponen de manifiesto la naturaleza compleja e inherentemente política de los

esfuerzos de RRD en un contexto de conflicto, desplazamiento prolongado y relaciones difíciles entre el Estado y la sociedad. El estudio destaca la necesidad de un enfoque que vaya más allá de las soluciones tecnocráticas; la realidad de que existen visiones contrapuestas de la RRD en situaciones de conflicto; y la necesidad fundamental de reconstruir el contrato social y reconocer los derechos y las voces de los ciudadanos y ciudadanas afectados.

## La doble afectación por desastres y conflicto

Colombia es uno de los países más vulnerables al peligro en América Latina, expuesto a ciclones, inundaciones costeras y fluviales, terremotos, deslizamientos de tierra y actividad volcánica. Millones de personas están desplazadas debido a la violencia y al conflicto armado, y los niveles de pobreza y de desigualdad de ingresos son altos. Con frecuencia, a las familias no les queda otra opción que vivir en áreas de alto riesgo. Localmente, la situación se conoce como “doble afectación”. Desde 2012, las víctimas de violencia pueden acudir a una institución gubernamental creada para lidiar con estos efectos, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), conocida como la “Unidad para las víctimas”, para solicitar una reparación económica y otros beneficios, pero apenas se ha avanzado en la prestación de apoyo.

En este contexto, en el transcurso de los años el Gobierno ha realizado importantes progresos en la implementación de marcos de gestión de riesgos de desastre más eficaces, incluida la creación de una institución nacional para tal fin, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). Pese a todo, por toda una serie de cuestiones, los desastres graves continúan excediendo las capacidades nacionales de respuesta. Uno de los principales factores que dificulta una RRD eficaz es que los enfoques

---

actuales relativos al riesgo de desastres y de conflicto están desvinculados entre sí; la UARIV y la UNGRD operan de forma independiente la una de la otra. Una consecuencia de ello es la desatención institucional del conflicto como el contexto en el que se desarrollan los esfuerzos en materia de RRD. La falta de financiamiento, la corrupción y la descentralización insuficiente de los recursos también son obstáculos para una RRD eficaz. En general, las soluciones carecen de participación comunitaria, tienden a apoyarse en expertos y expertas técnicos externos y ofrecen soluciones infraestructurales, en lugar de crear capacidades locales. Todos estos factores se combinan para perpetuar un enfoque de la reducción de riesgos predominantemente “descendente”.

## Visiones opuestas y un Estado “indiferente”

Las inundaciones de Cauca en 2018 fueron el resultado de fallos estructurales durante la construcción de una presa hidroeléctrica, anunciada a bombo y platillo como el mayor proyecto infraestructural de Colombia. El suceso pone de relieve muchas de las complejidades asociadas a los desastres tecnológicos o provocados por el ser humano, y su politización. En primer lugar, debido a que no fue causado por un peligro natural y porque había intereses creados, tanto políticos como privados, el Gobierno se negó a clasificarlo como desastre. En segundo lugar, el Estado no quiso o no pudo categorizar correctamente las comunidades afectadas, impidiendo así que un nutrido número de personas pudieran acceder a la ayuda. En tercer lugar, se realizaron esfuerzos limitados para definir responsabilidades en relación con la reducción de riesgos y la respuesta posterior al desastre en un suceso como este, que se consideró que no entraba en el ámbito de competencias de la UNGRD porque no se debió a un peligro natural. Esto implicó que la responsabilidad quedara efectivamente atribuida a la empresa constructora de la presa. Sin embargo, el Gobierno no la hizo responder con el pago de indemnizaciones u otras medidas de reducción del riesgo. La falta de una respuesta eficaz exacerbó los sentimientos de marginación de

la comunidad y socavó aún más los ya frágiles niveles de confianza en el Gobierno.

El deslizamiento de tierra ocurrido en 2017 en Mocoa fue producto de lluvias de gran intensidad a las que se sumó la erosión y la falta de vegetación en las laderas circundantes. La avalancha dejó más de 300 personas muertas, heridas o desaparecidas, y miles de personas perdieron sus hogares. La mayoría de los grupos indígenas y de personas desplazadas internamente que vivían en Mocoa no recibieron acceso a las actividades de preparación para desastres y su participación en los planes de rehabilitación también ha sido muy limitada. Algunos funcionarios y funcionarias sostuvieron incluso que dichos grupos no tenían derechos porque “habían elegido” vivir en un área expuesta al peligro. Después del deslizamiento de tierra, muchos grupos regresaron simplemente a los mismos lugares peligrosos, mientras que otros se reasentaron en áreas consideradas de mayor riesgo de cara a futuros deslizamientos de tierra.

Ambos desastres ilustran que, si bien ha habido un giro en el pensamiento político para priorizar la reducción del riesgo, el hecho de que haya medidas de mitigación y prevención inadecuadas y que las visiones respecto a la RRD sean opuestas entre el Estado y los ciudadanos y ciudadanas afectados dificulta los esfuerzos por generar resiliencia frente a los desastres. Además, no contribuye a reparar las relaciones ya fracturadas entre el Estado y la ciudadanía. Las políticas estatales que redundan en evicción o desplazamiento —un factor en ambos ejemplos— solamente refuerzan la percepción de un Estado “indiferente”. El apoyo institucional en sentido descendente también contribuye a esta convicción.

Otro aspecto que han puesto de relieve los dos sucesos es la importancia de tener derechos y voz, así como la necesidad de visiones de la RRD que correspondan con la realidad sobre el terreno, especialmente en un país con historia de violencia estatal contra la ciudadanía. Esto requiere un cambio de mentalidad, pasando de una cultura de planificación liderada por expertos y expertas a un diálogo significativo y que responda realmente a un planteamiento “ascendente” que empodere a los ciudadanos y ciudadanas con los conocimientos y habilidades necesarios para crear medios de subsistencia más resilientes.

---

## Recomendaciones

El caso de Colombia pone de relieve las estrechas interacciones existentes entre desastres y conflictos, así como sus efectos en las vidas y los medios de subsistencia de las personas. Si los marcos legales e institucionales destinados a hacer frente a desastres y conflictos están compartimentados, es probable que se preste una atención insuficiente al modo en que están vinculadas las vulnerabilidades. Abordar este problema no garantiza la convergencia de dichos marcos —lo que sería problemático desde un punto de vista legal en Colombia—; no obstante, exige reconocer debidamente las vulnerabilidades y los impactos vinculados con vistas a diseñar y poner en práctica una mejor RRD en contextos de conflicto. Los nuevos retos que plantean la desmovilización de grupos armados y la crisis en la vecina Venezuela no hacen más que impulsar la búsqueda de soluciones más eficaces. Habida cuenta de que cada desastre afecta a los ciudadanos y ciudadanas de forma diferente, incluso en lo que se refiere a su percepción del Estado, existe la necesidad de considerar las dinámicas del conflicto —en profundidad y de manera diferenciada— a la hora de diseñar y poner en práctica la RRD. Es necesario actuar urgentemente para profundizar en los conocimientos y la comprensión de la intersección desastre–conflicto.

Las lecciones obtenidas de este estudio ofrecen recomendaciones útiles para mejorar los regímenes institucionales en relación con los ciudadanos y ciudadanas en situación de “doble afectación”, tanto en Colombia como en cualquier otro lugar.

### **Adoptar una visión de la RRD que se base en mayor medida en la comunidad**

Un sistema de consulta local robusto y estipulado por ley permitiría lograr un enfoque de la RRD más integrado que atendiese a las demandas de justicia social de la población, a la par que ayudaría a reparar las relaciones entre el Estado y la sociedad.

### **Mejorar la coordinación entre los diferentes organismos y escalas**

Existe una necesidad urgente de mejorar la coordinación entre la UARIV y la UNGRD a fin de impulsar el diseño y la puesta en práctica de la respuesta en caso de desastres y de la RRD en las comunidades “doblemente afectadas”. Esto incluye trabajar en cómo superar los retos existentes y evitar exacerbar la desconfianza entre la ciudadanía y el Estado.

### **Establecer una responsabilidad legal clara de la RRD en relación con los desastres provocados por el ser humano**

Las inundaciones de Cauca ponen claramente de manifiesto que privatizar la responsabilidad no funciona. Por el contrario, existe el peligro de que el enfoque actual profundice la división entre la ciudadanía y el Estado y siga afianzando las convicciones firmemente arraigadas que están socavando el contrato social. Por tanto, se requieren leyes más robustas y punitivas para proteger a los ciudadanos y ciudadanas de este tipo de desastres.

### **Mejorar el contrato social subyacente y generar confianza**

Consagrar los derechos de los ciudadanos y ciudadanas en la legislación es un requisito fundamental para hacer frente a los desastres en áreas afectadas por el conflicto armado y la inseguridad. Esto requiere un proceso de RRD más consultivo, transparente y equitativo que contemple los derechos humanos básicos de las personas, incluida la protección frente a la violencia y los desastres. De igual modo, un mejor acceso a la ayuda para desastres (obtenida atendiendo a clasificaciones actuales y eliminando la necesidad de demostrar que las personas están en peligro o necesitan recibir asistencia) no solo beneficiará a la población directamente, sino que también ayudará a crear confianza y restablecer la confianza en el Estado.



**Evidence.  
Ideas.  
Change.**

---

ODI is an independent, global think tank, working for a sustainable and peaceful world in which every person thrives. We harness the power of evidence and ideas through research and partnership to confront challenges, develop solutions, and create change.

---

**ODI**  
203 Blackfriars Road  
London SE1 8NJ

+44 (0)20 7922 0300  
info@odi.org

odi.org  
odi.org/facebook  
odi.org/twitter