



Serie: Articulando las agendas de gestión del riesgo de desastres y de cambio climático en Colombia

3 APUNTES SOBRE LA ALINEACIÓN DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y DE PLANEACIÓN TERRITORIAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO Y DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Gustavo Adolfo Carrión Barrero

Programa de Preparación para la Adaptación Nacional al Cambio Climático con apoyo del Fondo Verde del Clima

Marzo 2020



El futuro es de todos

Gobierno de Colombia



Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático

Resumen ejecutivo

Este es el tercero de 4 documentos de resumen de política, que recogen análisis y discusiones recientes alrededor de la gobernanza y alineación entre las agendas de gestión del riesgo y las de adaptación al cambio climático en Colombia, con base en esfuerzos hechos en los últimos años por entidades como la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

Este documento elaborado para el Programa de Preparación para la Adaptación Nacional al Cambio Climático (PNACC) con apoyo del Fondo Verde del Clima (FVC) aborda elementos relacionados con la complementariedad entre políticas nacionales para la gestión del riesgos de desastres y la gestión del cambio climático, al igual que el análisis general de algunos instrumentos de planificación territorial en Colombia, que tienen incidencia en condiciones de desarrollo resiliente al clima.

Desde este documento se reconoce que hay una gran variedad de instrumentos de planificación territorial que se relacionan directa e indirectamente con la gestión de cambio climático, y que es importante que dichos instrumentos se encuentren alineados para alcanzar un desarrollo compatible y resiliente con el clima.

Principales hallazgos

- Aunque hay programas y proyectos relacionados con el fortalecimiento de la gestión del riesgo, es necesario el fortalecimiento permanente de capacidades en temas de gestión del riesgo a los miembros del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), y en temas de cambio climático a los miembros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) para buscar una mayor complementariedad entre ambos sistemas.
- Para evitar una planeación territorial dispersa, incompleta y contradictoria, es necesario buscar mecanismos de mayor articulación en territorio entre los Planes Integrales de Cambio Climático Territorial (en el marco del SISCLIMA) y los Planes Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres (en el marco del SNGRD)
- Es importante buscar mecanismos que permitan articular de manera más efectiva en el corto plazo las medidas de gestión del riesgo y cambio climático que se prevén desde cada instrumento de política. Desarrollar tableros de control sobre la alineación; grupos de trabajo intersectoriales permanentes para hablar de articulación de sistemas; e instrumentos sectoriales y territoriales o mecanismos de alineación en el corto plazo con proyectos son ideas relevantes a trabajar.

Introducción

La incorporación de contenidos de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático en políticas, planes y estrategias para lograr el desarrollo sostenible, implica la integración del cambio climático en los procesos de planificación, presupuesto, implementación y monitoreo en un país (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2011).

Cuando hablamos de incorporar la adaptación al cambio climático en un plan o política, ello implica analizar riesgos climáticos actuales y futuros en un sector o territorio, identificando opciones de adaptación que minimicen los riesgos e incorporen esas opciones en un plan sectorial. De otro lado, si se habla de alinear, eso implica mirar diferentes políticas o planes con objetivos comunes y encontrar sinergias, como por ejemplo, la puesta en marcha de las opciones de adaptación para dos sectores diferentes, lo que puede requerir que actores locales tengan acceso a información local para la toma de decisiones, llevando a la coordinación de esfuerzos (NAP Global Network, 2018).

Dazé, Price-Kelly y Rass, 2016, (citados por NAP Global Network, 2018), señalan que si bien los procesos para planificar, financiar y monitorear los Planes Nacionales de Adaptación, las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por su sigla en

inglés) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son a menudo impulsados por los gobiernos a nivel nacional. A su vez, la etapa de implementación generalmente involucra actores subnacionales, ya que es a nivel local donde se producirá la mayor parte de la implementación, lo cual implica un papel importante para los gobiernos subnacionales y las comunidades locales en el logro de estos objetivos.

En países con alto grado de descentralización como Colombia, la acción climática requiere de miradas horizontales de alineación entre instrumentos de política de gestión del riesgo y de cambio climático, al igual que articulaciones verticales entre dichas políticas e instrumentos de nivel territorial.

En consecuencia, para entender el nivel de alineación o articulación entre políticas nacionales y planes territoriales en Colombia, es necesario entender cómo los instrumentos de planeación nacional y subnacional han incorporado elementos de gestión del riesgo, y de gestión del cambio climático y variabilidad climática en su estructuración.

En el caso colombiano, los sistemas de coordinación mencionados en los anteriores documentos de trabajo: SNGRD y SISCLIMA, cuentan con varios instrumentos de planeación subnacional y sectorial que es necesario conocer, para entender cómo se articulan las acciones de gestión del riesgo y cambio climático entre territorios y sectores.



Figura 1. Relación entre agendas internacionales y algunos instrumentos de planificación territorial (subnacional) para la gestión del riesgo y el cambio climático. Fuente: Elaboración propia.

►► 1. Situación de algunos instrumentos de política nacional y planeación territorial de gestión articulada en cambio climático y riesgo de desastres

1.1. La contribución nacional determinada mirada desde la adaptación y la gestión del riesgo de desastres

Colombia presentó su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) ante Naciones Unidas en septiembre de 2015, en la cual se definieron los compromisos internacionales en materia de cambio climático asumidos en el marco del Acuerdo de París (Ley 1844 de 2017). Estos compromisos se plantearon para el país en torno a tres componentes: mitigación de gases de efecto invernadero (GEI); adaptación al cambio climático y medios de implementación.

En relación con el componente de mitigación, Colombia se comprometió a reducir sus emisiones de gases efecto invernadero en un 20% con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030, y sujeto a la provisión de apoyo internacional, se estableció que Colombia podría aumentar su ambición y pasar de una reducción del 20% hasta una del 30% con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030.

En cuanto al componente de adaptación, se tomó como base avances del país en materia de adaptación como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), y algunos esfuerzos por luchar contra la pobreza multidimensional y la inequidad que se venían dando de tiempo atrás en el país.

Las acciones específicas de adaptación no contemplaron en ese momento metas específicas asociadas a la gestión del riesgo de desastres, no obstante el enfoque

¹ Las acciones específicas que en adaptación se priorizan en el marco de las NDC para el año a 2030 en Colombia son: i. 100% del territorio Nacional cubierto con planes de cambio climático formulados y en implementación ii. Un Sistema Nacional de Indicadores de adaptación que permita monitorear y evaluar la implementación de medidas de adaptación iii. Las cuencas prioritarias del país contarán con instrumentos de manejo del recurso hídrico con consideraciones de variabilidad y cambio climático iv. Seis (6) sectores prioritarios de la economía (transporte, energía, agricultura, vivienda, salud, comercio, turismo e industria) incluirán consideraciones de cambio climático en sus instrumentos de planificación y estarán implementando acciones de adaptación innovadoras v. Fortalecimiento de la Estrategia de sensibilización, formación y educación a públicos sobre cambio climático, enfocada en los diferentes actores de la sociedad colombiana vi. Delimitación y protección de los 36 complejos de páramos que tiene Colombia (aproximadamente 3 millones de hectáreas). vii. Aumento en más de 2.5 millones de hectáreas en cobertura de nuevas áreas protegidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP–, en coordinación con actores locales y regionales viii. Inclusión de consideraciones de cambio climático en Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos –PINES–. ix. 10 gremios del sector agrícola como el arrocero, cafetero, ganadero y silvopastoril, con capacidades de adaptarse adecuadamente al cambio y variabilidad climática. x. 15 departamentos del país participando en las mesas técnicas agroclimáticas, articuladas con la mesa nacional y 1 millón de productores recibiendo información agroclimática para facilitar la toma de decisiones en actividades agropecuarias.

previsto en adaptación desde la NDC, apunta a la construcción de resiliencia frente al cambio climático como prioridad para Colombia y como asunto de seguridad nacional.

Cabe señalar que dentro de la NDC colombiana se hace referencia explícita a la articulación con otras metas globales para el aumento de resiliencia (haciendo alusión explícita al Marco de Acción de Reducción de Riesgos de Sendai). Así mismo, la definición de metas concretas en gestión del riesgo de desastres dentro de la NDC no es algo que esté contemplado dentro los lineamientos dados por el Acuerdo de París, y el país ha venido avanzando luego de la firma de este compromiso en la definición de instrumentos como el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y en la generación de información sobre riesgos climáticos en estudios como la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático.

1.2. Políticas y planes nacionales de cambio climático mirados desde la gestión de riesgos de desastres

Colombia adoptó la Política Nacional de Cambio Climático, desde la cual propone la incorporación de la gestión del cambio climático en decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y bajo en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y que permita aprovechar las oportunidades que el cambio climático genera.

Así mismo, esta política propone objetivos específicos relacionados con decisiones territoriales y sectoriales, manejo y conservación de los ecosistemas y sus servicios ambientales, y creación de condiciones habilitantes de ciencia, tecnología, información e innovación necesarias para avanzar por una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono.

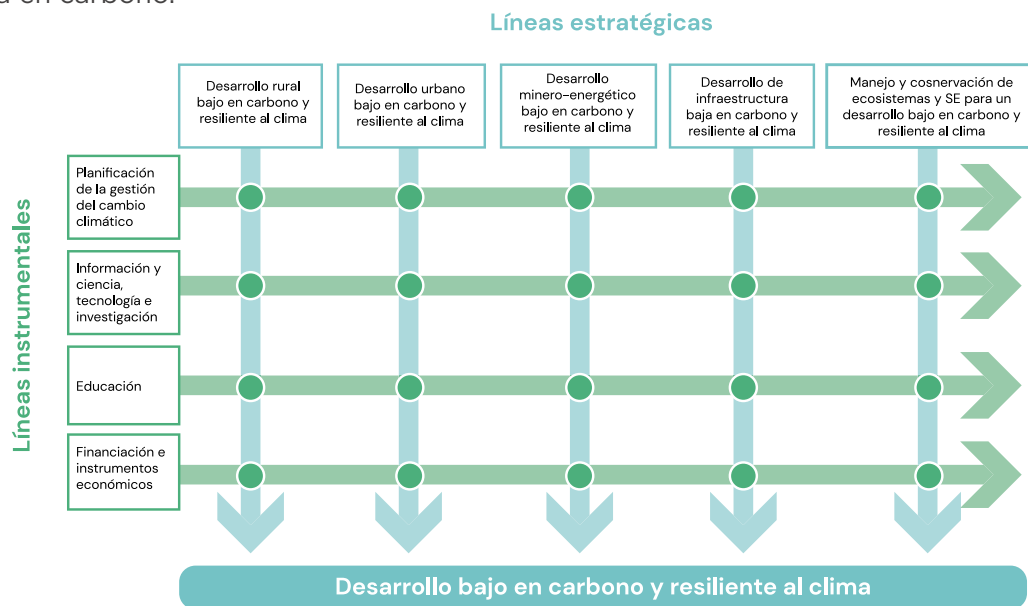


Figura 1. Articulación de líneas estratégicas e instrumentales de la Política Nacional de Cambio Climático. Fuente: Política nacional de Cambio Climático -PNCC (2017).

La PNCC considera los riesgos de cambio climático como asuntos a atender desde los territorios. La política señala que el cambio climático afecta a la población a través de la materialización de riesgos de origen hidrometeorológico sobre poblaciones, infraestructuras, actividades económicas y ecosistemas expuestos, por parte de dinámicas naturales (amenazas) relacionadas con las inundaciones, deslizamientos, los efectos de las variaciones de la temperatura, y el aumento del nivel del mar, entre otros.

La política enfatiza que las pautas de ocupación del territorio y del uso del suelo, definidas por el crecimiento económico y el desarrollo, determinan el grado de exposición y vulnerabilidad ante estas amenazas de origen hidrometeorológico. Por lo tanto, se asume la necesidad de una perspectiva territorial para orientar las decisiones de desarrollo para enfrentar el cambio climático.

Si bien la PNCC enfatiza en la necesidad de diferenciar los temas de “gestión de riesgos de desastres” de la “gestión el cambio climático”, en el sentido de abordar no solo amenazas actuales, sino amenaza, exposición y vulnerabilidad futura, lo cierto es que los temas de gestión integral del riesgo que abordan los diferentes conceptos y acuerdos internacionales plantean elementos comunes de una misma agenda, que son retomados desde esta política.

Desde la estructuración de la política se previó que las agendas generales de gestión de riesgos y gestión del cambio climático se materialicen en dos de los instrumentos de análisis y evaluación en el nivel nacional: El Plan nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) y el Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (PNGRD).

Respecto al PNACC, Colombia dio inicio en el año 2012 a su estrategia de adaptación al cambio climático, y desde entonces, se han consolidado las bases conceptuales; desarrollado una caja de herramientas metodológicas; acompañado procesos de planificación e implementación para la adaptación en diferentes territorios y abordado las necesidades de acompañamiento para la formulación de estrategias de adaptación a diferentes sectores productivos.

El marco conceptual previsto por el PNACC, aborda los temas asociados con gestión de riesgos como elementos esenciales para la definición de un marco de adaptación al cambio climático. El PNACC señala que la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático son estrategias complementarias.

El PNACC apunta a que estas estrategias se deben implementar paralelamente para lograr una adecuada incorporación de las variaciones del clima en la planificación del desarrollo, siendo necesario repasar el alcance de procesos de conocimiento y reducción del riesgo, desde los cuales se plantean los principales vasos comunicantes con la gestión del cambio climático.

Como objetivo general, el PNACC propone incidir en los procesos de planificación ambiental, territorial y sectorial de tal manera que se tomen decisiones de manera informada, teniendo en cuenta determinantes y proyecciones climáticas reduciendo la vulnerabilidad tanto en poblaciones, ecosistemas y sectores productivos y aumentando la capacidad social, económica y ecosistémica para responder ante eventos y desastres climáticos.

En relación con los lineamientos previstos desde este plan, a la fecha no se cuenta con programas, acciones, responsables y presupuestos que permitan detallar y hacer seguimiento a acciones, ya que estos asuntos se prevén desarrollar en un plan de acción del PNACC. En las líneas previstas, se plantea un lineamiento asociado a “la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático son estrategias complementarias para enfrentar un clima cambiante”. En éste, se hace énfasis en subprocesos de intervención correctiva y prospectiva del proceso de reducción del riesgo, y en temas de preparación para la respuesta, propios del proceso de manejo del desastre.

1.3. El plan nacional de gestión del riesgo de desastres y su relación con la gestión del cambio climático

Los instrumentos de planeación territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia, se han centrado principalmente en aquellos definidos desde el SNGRD, como el Plan Nacional de Gestión de Riesgos, los planes territoriales de gestión de riesgos, las estrategias nacional, departamental y municipal para respuesta a emergencias y la incorporación de la gestión del riesgo en la inversión pública. En el caso del PNGRD, éste es el instrumento rector de la planificación nacional de la gestión del riesgo de desastres en Colombia, según el mismo SNGRD.

Este instrumento fue adoptado en 2016, y señala un horizonte al año 2025, basado en objetivos, estrategias, programas, acciones y compromisos a corto plazo (2015 - 2018), mediano plazo (2019 - 2021) y largo plazo (2022 - 2025), las cuales se pueden clasificar por sectores o por niveles territoriales.

El PNGRD define objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, a ejecutar al año 2025, desde un enfoque 3 procesos de gestión del riesgo (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres), articulados con las disposiciones dadas desde el Marco de Acción de Sendai, principalmente.

El PNGRD reconoce el cambio climático desde dos perspectivas: como enfoque y como parte de la estructura programática. En relación con el enfoque, se reconoce la sinergia entre el proceso de gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, entendiendo al cambio climático como una variable relevante en los análisis

de riesgos. El PNGRD se centra así en propósitos que se integren en la práctica hacia una reducción de la vulnerabilidad.

Una revisión general de contenidos de los 181 proyectos del PNGRD señala que hay varios proyectos relacionados de manera explícita o implícita con la adaptación al cambio climático, ya sea porque abordan elementos de conocimiento, reducción o manejo o porque plantean relaciones directas con variabilidad climática y manejo de eventos extremos.

1.4. Los instrumentos de planeación territorial para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático desde el SNGRD y el SISCLIMA

Desde el año 2012, el SNGR, definió que el Plan Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres -departamental y municipal-, era el instrumento principal de planificación de la gestión del riesgo, a través del cual los Consejos Territoriales para la Gestión del Riesgo de Desastres identifican, caracterizan y priorizan los escenarios de riesgo presentes en sus municipios o departamentos. Desde allí se formula, programa y se hace seguimiento al conjunto de acciones a ser ejecutadas por las entidades, instituciones y organizaciones en torno a los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre.

El Plan Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres es un instrumento dinámico que responde al conocimiento específico del riesgo y a las características intrínsecas del territorio en un momento dado, sobre la base de dos componentes esenciales: a) caracterización general de escenarios de riesgo; y b) componente programático. En ese sentido, se constituye en un insumo fundamental para la toma de decisiones y la orientación del componente en otros instrumentos de planificación territorial como los planes de ordenamiento territorial o los mismos planes municipales de desarrollo.

En cuanto al SISCLIMA, se cuenta con los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT), que también parten de análisis de vulnerabilidad y de inventarios territoriales de Gases de Efecto Invernadero (GEI)-, para identificar, evaluar, y recomendar medidas y acciones de mitigación de emisiones de GEI y de adaptación a ser implementadas por entidades públicas y privadas en el territorio. Estos planes se deben formular por parte de las gobernaciones para toda la jurisdicción de un departamento con el apoyo técnico de las autoridades ambientales regionales de la zona y de los Nodos Regionales de Cambio Climático a los cuales pertenezca el departamento, así como de otros actores claves como la academia y la sociedad civil, entre otros.

Además de los Planes Territoriales de Gestión del Riesgo y los Planes de Gestión Integral del Cambio Climático Territoriales, existen varios instrumentos de planificación

susceptibles de incorporar o alinear contenidos de cambio climático en ámbitos locales y territoriales en Colombia: los Planes de Desarrollo definen metas, compromisos y recursos de inversión en el corto plazo; los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) abordan asuntos de gestión del riesgo de desastres y del cambio climático en cada una de las etapas y acciones de planificación físico-espacial; y los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, definen usos coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de cuencas para mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico recursos y la conservación del recurso hídrico.

En el marco de este contexto, el artículo 24 de la Ley 1931 de 2018 señala que los próximos planes de gestión del riesgo deben incorporar acciones orientadas al conocimiento y reducción del riesgo disminuyendo la vulnerabilidad ante eventos de tipo hidrometeorológico e hidroclimático y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático, teniendo como base los PIGCCT de su jurisdicción y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS), en lo relacionado con la adaptación al cambio climático.

2. Análisis de articulación y complementariedad entre instrumentos de política y de planeación territorial

1. En general, los instrumentos de política nacional tienen una visión fragmentada y poco articulada de ambas gestiones (gestión del cambio climático y reducción del riesgo de desastres) lo cual dificulta la posibilidad de una acción climática coherente y oportuna. Por ejemplo, el Plan nacional de Gestión de Riesgos (PNGRD) está mucho más orientado desde estrategias, proyectos e indicadores que facilitan su implementación y seguimiento, mientras que la estructura del Plan Nacional de Adaptación (PNACC) entiende la adaptación como un proceso, siendo necesario avanzar en una estructura de seguimiento más clara.
2. Frente a la articulación vertical entre el PNACC y el PNGRD, y diversos instrumentos de planeación territorial, se debe señalar que los instrumentos de política nacional abordan varios programas, estrategias o acciones de incorporación de lineamientos en planes territoriales. Sin embargo, la definición de presupuestos y acciones claras de gestión integral a nivel territorial sigue siendo una tarea pendiente.
3. En el nivel subnacional es donde la relación entre gestión de riesgo de desastres y gestión de cambio climático, es más evidente, debido a los impactos actuales y futuros derivados del cambio climático y la variabilidad climática. En el caso

colombiano hay una gran variedad de instrumentos de planificación territorial, y aunque algunos de estos abordan elementos de gestión de cambio climático, la gran mayoría son contradictorios con las metas nacionales, o simplemente no abordan contenidos de gestión de cambio climático.

4. Aunque los Planes Territoriales de Gestión del Riesgo (PTGRD) y los PIGCCT, parten de análisis de vulnerabilidad con variables, dimensiones y métodos particulares, los resultados y análisis de riesgo difieren sustancialmente al centrarse los primeros más en riesgos presentes y los segundos en riesgos futuros. El resultado: una planeación territorial dispersa, incompleta, y contradictoria con mecanismos de articulación poco claros.
5. En general, la mayoría de estos planes no abordan elementos de armonización clara en tiempo, modo, lugar, o mecanismos de asistencia para incidir. Algunas diferencias importantes entre uno y otro instrumento se presentan en la siguiente tabla:

Desde los PTGRD no se está proyectando el cambio climático a futuro.
La mayoría de PTGRD identifican escenarios de riesgos sin establecer medidas de adaptación al cambio climático.
Los PIGCCT proponen medidas de adaptación y mitigación, mientras que los PTGRD proponen medidas de reducción y manejo, con poco énfasis en conocimiento.
Los PIGCCT se basan en el análisis de vulnerabilidad y plantean algunas medidas para riesgos, mientras que los PTGRD identifican escenarios de riesgo.
Las escalas de aplicación y nivel de detalle varían entre uno y otro instrumento. De hecho el nivel de información varía entre uno y otro.
Los PIGCCT definen mayores mecanismos para incentivar la participación de la empresa privada.
Los PTGRD tienden a definir sus decisiones en el corto y mediano plazo, mientras que el PIGCCT plantea medidas de más largo plazo. De hecho, las acciones en los PIGCCT se proyecta más hacia la identificación de riesgos futuros, mientras que los PTGRD identifican y se orientan más al manejo y reducción del riesgo actual.

Tabla 1. Principales diferencias entre planes departamentales de gestión del riesgo de desastre y los planes integrales de gestión del cambio climático territorial

6. Teniendo en cuenta lo anterior, la integración de contenidos de gestión del riesgo y cambio climático es poca entre los Planes Territoriales de Gestión del Riesgo y los Planes de Gestión Integral del Cambio Climático Territoriales, y no se plantean muchos casos de planeación integrada entre instrumentos de gestión del riesgos y de gestión del cambio climático. Solo algunos ejemplos como Bogotá abordan estrategias integradas.

Recuadro 1.

Bogotá. Integración de gestión de riesgos de desastres y gestión del cambio climático en institucionalidad e instrumentos

La Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (TCNCC) de Colombia, a partir de un análisis multidimensional, indica que todo el territorio colombiano presenta algún nivel de riesgo climático. El mismo estudio señala que Bogotá, la capital de Colombia, es una de las ciudades más vulnerables en términos de cambio climático siendo solo superada por San Andrés, y dos corregimientos departamentales de Vaupés, como los municipios más vulnerables de Colombia ante los efectos futuros del cambio climático, precisando que los componentes de recurso hídrico y seguridad alimentaria son los que más aportan a dicha vulnerabilidad.

Frente a este panorama, en la última década la ciudad de Bogotá ha venido adelantando un proceso pionero y de liderazgo en términos de reorganización de instituciones y definición de instrumentos de planeación para la alineación de agendas de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.

En términos de organización administrativa, en el año 2014 el Distrito toma la decisión de transformar al anterior Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE) en el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER), creando ahora el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático (FONDIGER). Adicionalmente, reorganizó el Sector Ambiente, integrando así a la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá como cabeza de sector, el IDIGER y el Jardín Botánico “José Celestino Mutis” como establecimientos públicos adscritos. Con este nuevo Sistema Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático de Bogotá el Distrito apuntó a:

- i. Asegurar la articulación con los principios y lineamientos dados por las normas nacionales sobre gestión de riesgos y gestión del cambio climático en Colombia.
- ii. Definir como procesos estratégicos de la gestión de riesgos y cambio climático: 1) el conocimiento de riesgos y efectos del cambio climático, 2) la reducción de riesgos, 3) el manejo de situaciones de desastre, calamidad o emergencia, 4) la mitigación del cambio climático y 5) la adaptación del cambio climático.

iii. Consolidar procesos transversales como: 1) la institucionalización de la gestión de riesgos y cambio climático, 2) la participación y organización social y comunitaria para la gestión de riesgos y cambio climático y 3) la información y comunicación para la gestión de riesgos y la mitigación y adaptación al cambio climático.

iv. Identificar instrumentos básicos que articulan políticas.

A finales del año 2015 Bogotá adoptó el primer Plan Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático para la ciudad, (Bogotá 2015 – 2050) como el principal instrumento de planificación del nuevo Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, desde el cual se buscaba generar sinergia con los demás procesos del ordenamiento ambiental, territorial y de desarrollo en el Distrito Capital.

Desde aquí se orientaron componentes y programas de cambio climático y gestión de riesgos para los próximos planes de desarrollo, así como la priorización de las inversiones del FONDIGER y de las instituciones que conforman el SDGR- CC. Además, constituye el mecanismo para el seguimiento y la evaluación de las estrategias y programas de reducción de riesgos y adaptación al cambio climático que se implementarán en el territorio urbano y rural de Bogotá, D.C.

El Plan Distrital de Gestión de Riesgos (PDGR-CC), planteó el desarrollo de un panorama general de riesgos de Bogotá, como insumo para la definición de prioridades en los lineamientos estratégicos definidos. En este documento se compilaron las generalidades de los principales riesgos a los que se encuentra expuesta la ciudad de Bogotá, fundamentado en referencias normativas, técnicas, y el registro de eventos disponibles.

- 7.** En el nivel subnacional se dan confusiones entre conceptos asociados con datos meteorológicos e información climatológica, o incluso entre información de variabilidad climática y cambio climático. En consecuencia se pueden llegar a dar confusiones entre ejercicios del pronóstico del tiempo con análisis de escenarios, o entre datos de recurrencia y frecuencia de eventos extremos (hidroclimatológicos o hidrometeorológicos) con patrones climatológicos, lo cual influye directamente en la planeación de acciones, en sus temporalidades y en la definición de recursos de información clara para los tomadores de decisión.
- 8.** Una buena parte de los planes integrales de gestión del cambio climático territorial ha sido formulada por contratistas o consultores externos a las corporaciones autónomas regionales o departamentos, lo cual devela un problema: insuficientes capacidades instaladas en dichas entidades, lo cual puede implicar una baja sostenibilidad de las medidas que se definan en dichos planes, al no existir hoy capacidad instalada que la haga seguimiento a dichas medidas.

3. Retos y desafíos para una mejor alineación entre políticas e instrumentos de planeación subnacionales

1. Aunque hay programas y proyectos relacionados con el fortalecimiento de la gestión del riesgo en varios sistemas de coordinación, se deberían promover procesos de fortalecimiento permanente de capacidades en temas de gestión del riesgo a los miembros del SISCLIMA, y de cambio climático a los miembros del SNGRD.
2. En ese sentido la ausencia de conocimientos claros de parte de los consejos territoriales de gestión del riesgo en temas de adaptación al cambio climático, requieren de la definición urgente de programas estratégicos dirigidos a mejorar el conocimiento de estas instancias alrededor de temas asociados con el marco de política la gestión del cambio climático en Colombia. Lo anterior teniendo en cuenta que dichas instancias serán las responsables de actualizar los planes territoriales de gestión del riesgo.
3. Es importante buscar mecanismos que permitan articular de manera más efectiva en el corto plazo las medidas de gestión del riesgo y cambio climático que se prevén desde cada instrumento de política. Desarrollar tableros de control sobre la alineación; grupos de trabajo intersectoriales permanentes para hablar de articulación de sistemas; e instrumentos sectoriales y territoriales o mecanismos de alineación en el corto plazo con proyectos son ideas relevantes a trabajar. El Plan Nacional de Desarrollo puede ser el vehículo más eficiente a nivel nacional.

Recuadro 2.

El cambio climático y la gestión del riesgo en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 establece en su pacto IV “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, numeral C “Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático” elementos de articulación entre el conocimiento y la prevención de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, señalando que Colombia necesita una transformación para asumir los retos que representan las condiciones de riesgo y de la variabilidad y el cambio climático, pues estos son factores que hacen que las causas de los desastres estén cambiando y sus impactos se estén amplificando.

Desde esta línea de Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, se plantean cuatro estrategias relacionadas con:

- i.** Conocimiento efectivo para la planeación.
- ii.** Corresponsabilidad territorial y sectorial.
- iii.** Movilización de recursos y protección financiera.
- iv.** Manejo y reconstrucción.

La estructura del componente de gestión de riesgos de desastres y de adaptación al cambio climático del Plan Nacional de Desarrollo aborda un énfasis fuerte en compromisos sectoriales en términos de sostenibilidad y mitigación del cambio climático. Algunas actividades productivas y metas sectoriales que se destacan dentro del plan son:

- i.** Agricultura: Aumentar las hectáreas con sistemas de producción ganadera bovina sostenible. De 72 mil a 147 mil.
- ii.** Transporte: Aumentar los vehículos eléctricos registrados en el RUNT. De 1.695 a 6.600.
- iii.** Vivienda: Desarrollo territorial sostenible con la Estrategia nacional de ciudades y cambio climático.
- iv.** Energía: Disminuir la intensidad energética De 3,70 a 3,43 (TJ/mil millones).
 - Aumentar los usuarios beneficiados con programas de eficiencia energética De 0 a 50 mil.
 - Aumentar la capacidad de generación de energía eléctrica a partir de FNCER De 22,4 a 1.500 MW
- v.** Comercio Industria y Turismo: Implementar acciones que fomenten el consumo energético eficiente

4. Frente a la articulación vertical, es necesario garantizar mecanismos más ágiles eficientes para articular prioridades de niveles nacionales y territoriales en términos de adaptación al cambio climático y reducción del riesgo de desastres. Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) o las acciones derivadas de procesos de fortalecimiento de capacidades sectoriales impulsadas por entidades como la UNGRD pueden ser un primer paso.

5. Es necesario avanzar de forma rápida en la construcción de escenarios nacionales de riesgo para los fenómenos de variabilidad climática y cambio climático, o en la incorporación de estos fenómenos en otros escenarios de riesgo, lo cual implica mejorar metodologías y métodos para dicho propósito.
6. Se requiere fortalecer espacios de integración territorial entre todos los actores, desde el cual se genere un plan de acción específico que permita conocer roles y alcance de cada instrumento, responsabilidades, seguimiento y evaluaciones. Debería trabajarse en compromisos comunes en cuanto a las soluciones para enfrentar el cambio climático.
7. Desde enero de 2020 se cuenta con nuevos gobiernos a nivel territorial, quienes tienen la responsabilidad de formular sus nuevos planes territoriales de desarrollo, como hojas de ruta del periodo de gobierno (4 años). Es necesario que los procesos y programas de asistencia técnicas nacionales y territoriales estén alineados con perspectiva de gestión integral de riesgos de desastres y riesgos climáticos.
8. En cuanto a los Planes Ordenamiento Territorial (POT), éstos se constituyen en los principales instrumentos de planificación territorial para la gestión del riesgo y el cambio climático. Al abordar los POT varios temas, incluyendo los asuntos de gestión del riesgo de desastres y del cambio climático en cada una de sus etapas, los Planes de Gestión de Riesgos y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales deberían ser los insumos fundamentales para el diagnósticos territoriales y la definición de los modelos de ocupación territorial.

Planes integrales de gestión del cambio climático territoriales

- Escenarios de cambio climático
- Análisis de vulnerabilidad (Sensibilidad, capacidad de adaptación)
- Identificación de riesgo climático
- Priorización de medidas de adaptación
- Costos medidas de adaptación



Planes territoriales de gestión del riesgo de desastres

- Identificación de escenarios de amenazas naturales (inundaciones, sismos, remoción en masa, incendios forestales)
- Identificación de medidas de intervención correctiva y prospectiva



Planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo

- Zonificación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos
- Políticas, estrategias y objetivos asociados con gestión de riesgos y cambio climático
- Definición de EEP con áreas en riesgo o zonas estratégicas para la adaptación al cambio climático
- Incorporación de componente de riesgos y cambio climático en componentes general, urbano y rural
- Identificación de proyectos que deberían ir al programa de ejecución y a contenidos de corto, mediano o largo plazo

Figura 2. Articulación entre los PTGRD, los PIGCCT y los POT. Fuente: Elaboración propia con base en normatividad asociada.

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República de Colombia. *Leyes 152 de 1994, 1523 de 2012, 1931 de 2018*
- Consejo de Política Económica y Social – CONPES. *Documentos CONPES 3700 de 2011, 3870 de 2016, 3918 de 2018*
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2012) *El proceso de planificación en las entidades territoriales: El plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011*
- ----. (2017). *Plan nacional de Adaptación al Cambio Climático: Líneas de acción prioritarias para la adaptación al cambio climático en Colombia.*
- Guerrero Barrios, Vicky (2018). *Documento 2. “Recomendaciones brindadas a sectores y territorios en la implementación del componente de adaptación de sus respectivos Planes de Cambio Climático”. Documento borrador elaborado en el marco del Programa Preparación para la Adaptación Nacional al Cambio Climático en Colombia con apoyo del Fondo Verde del Clima. (Versión de febrero de 2019)*
- National Adaptation Plan – NAP - *Global Network. (2018). Alignment to advance Climate- Resilient Development OVERVIEW BRIEF 1: Introduction to alignment.* Angie Dazé, Anika Terton & Malte Maass. August 2018.
- ----. (2019). *Alignment to advance Climate- Resilient Development. OVERVIEW BRIEF 2: Getting Started on Alignment.* Angie Dazé, Anika Terton & Malte Maass. March 2019
- Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2019). *Directiva 019 del 10 de abril de 2019*
- ----. (2012). *Formulación del Plan Municipal de Gestión del riesgo (versión 1). Programas de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a desastres naturales (Banco Mundial): Julio de 2012.*
- ----. (2018). *Guía para la integración de la variabilidad climática con la gestión del riesgo de desastres a nivel territorial. Subdirección para la Reducción del Riesgo.*
- ----. (2016). *La variabilidad climática y el cambio climático en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.* Elaboración Técnica JOSE DANIEL PABÓN CAICEDO. Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia. Agosto de 2016.

- ----. (2016). *Plan nacional de Gestión del Riesgo de desastres 2015 - 2025. Una oportunidad para el desarrollo.*
- ----. (2018). *Plan nacional de Gestión del Riesgo de desastres 2015 - 2025. Una oportunidad para el desarrollo. Quinto informe de seguimiento y evaluación. Julio 31 de 2018.*

