



## GOBERNANZA EN EL CONOCIMIENTO DEL RIESGO DE DESASTRES: EL SISTEMA NACIONAL FRENTE AL MARCO DE SENDAI

**Por:** Richard Vargas  
Subdirección para el Conocimiento del Riesgo

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030<sup>1</sup> establece en una de sus prioridades '*Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo*'; resaltando que "es necesario contar con objetivos claros, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes". Ampliando su alcance, la gobernanza implica también comunicación permanente y transparente desde las entidades del gobierno hacia la comunidad en general, participación amplia de las partes interesadas (por ejemplo: sector privado, academia, organizaciones de la sociedad civil y comunidad en general) en la gestión del riesgo de desastres, y rendición de cuentas.

Sólo con fines de resaltar y enmarcar el concepto, se menciona que la gobernanza aquí referida es diferente al concepto de gobernabilidad. De manera general se puede decir que la gobernabilidad se refiere a la capacidad de los gobiernos, al cómo se gobierna y a la consecuente mayor o menor estabilidad del gobierno; y que la gobernanza hace referencia a la cualidad y calidad de las relaciones y procesos entre las diferentes partes interesadas (sector público, sector privado, comunidad en general) sobre un problema u oportunidad

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas, resolución aprobada por la Asamblea General el 3 de junio de 2015, 69/283. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. <https://www.undrr.org/es/implementacion-del-marco-de-sendai>.



socialmente reconocida: participación, comunicación, transparencia, planeación, rendición de cuentas, entre otros.

Un poco más de tres años antes de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Marco de Sendai, así como de otros hitos fundamentales que se dieron en el segundo semestre de 2015 como fueron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre cambio climático, fue expedida en Colombia la Ley 1523 de 2012<sup>2</sup>.

La gestión del riesgo de desastres adoptada como política mediante la Ley 1523 está conformada por 3 procesos: el conocimiento del riesgo desastres, la reducción del riesgo de desastres y el manejo de desastres. En consecuencia, los diferentes componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), como son, los instrumentos de planificación, la estructura organizacional, los mecanismos de financiación y los sistemas de información, aplicados en cada uno de los niveles territoriales (nación, departamento y municipio) fueron creados por la ley y configurados para desarrollar, mantener y garantizar estos procesos.

En este enfoque de procesos, el conocimiento del riesgo toma el lugar de proceso inicial o proveedor, en donde sus productos se convierten en los insumos fundamentales para los procesos cliente de reducción del riesgo y de manejo de desastres, a través de sus principales campos de acción:

- Identificación de escenarios de riesgo y su priorización.
- Análisis del riesgo.
- Monitoreo y seguimiento de los riesgos sus componentes.

---

<sup>2</sup> Congreso de Colombia (24 de abril de 2012). Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. [Ley 1523 de 2012]. DO: 48.411.



- Comunicación del riesgo.

Por su parte, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (el Marco) está conformado por los siguientes apartes principales: (i) Resultado previsto y objetivo, que incluye siete metas mundiales. (ii) Principios rectores. (iii) Prioridades de acción. En cada una de las cuatro prioridades se definen acciones a ser implementadas tanto en los niveles nacionales y locales, como en los niveles mundial y regional. (iv) Función de los actores pertinentes. (v) Cooperación internacional y alianzas mundiales.

El principal resultado previsto por el Marco de Sendai 2030 es:

“La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”.

Para este resultado previsto el Marco resalta los objetivos de “Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes”, lo que coincide en el proceso de reducción del riesgo de desastres del Sistema Nacional con la intervención prospectiva y la intervención correctiva.

Las siete metas mundiales del Marco están alineadas con el resultado previsto a 2030. De manera general, las metas incluyen reducir considerablemente la mortalidad, el número de personas afectadas, las pérdidas económicas, y los daños en las infraestructuras vitales y los servicios básicos. También, incrementar el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres, mejorar la cooperación internacional para los países en desarrollo, así como, incrementar la



disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos.

Derivado del logro propuesto a 2030 se encuentra una concurrencia entre el concepto de riesgo de desastres implícito en el Marco y el adoptado por la Ley 1523, el cual corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse.

Las prioridades de acción corresponden a las actividades especificadas por el Marco para el cumplimiento del logro a 2030, estas son:

- Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.
- Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
- Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
- Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

En cuanto a la comprensión del riesgo de desastres, el Marco considera que “las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno”. Entonces, se encuentra que el proceso de conocimiento del riesgo del Sistema Nacional en sus campos de acción de identificación y priorización de escenarios, análisis, monitoreo y comunicación ya enmarcan la prioridad: comprender el riesgo de desastres.



Como puede observarse, la política de gestión del riesgo de desastres y las prioridades del Marco de Sendai obedecen a la misma estructura conceptual. Primero tienen como eje central el propósito de reducir los daños y las pérdidas, es decir reducir el riesgo. Segundo el enfoque de procesos de la gestión del riesgo de desastres coincide con las prioridades de comprensión del riesgo, reducir el riesgo y prepararse para la respuesta y la recuperación. En tercer lugar, el enfoque mismo de sistema con los cuatro componentes fortalece la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo, como se detalla a continuación, resaltando los aspectos relacionados con el conocimiento del riesgo.

Los instrumentos de planificación se basan en el proceso de conocimiento del riesgo. Los planes de gestión del riesgo (nacional, departamental y municipal) que buscan plasmar las acciones requeridas de reducción del riesgo y de preparación para la respuesta y recuperación, se formulan sobre escenarios de riesgo claramente identificados, en los que para un capital social, económico y ambiental determinado se han estudiado las condiciones de amenaza, su vulnerabilidad, causas, actores causales y el debido análisis a futuro sobre cuales factores de riesgo se pueden y vale la pena intervenir, y así definir acciones de intervención óptimas desde el punto de vista económico, social y ambiental.

Por su parte, los planes de acción específicos para la recuperación, requeridos ante la declaratoria de desastre o de calamidad pública, se basan en la evaluación de daños y la consideración de unas nuevas circunstancias de riesgo. En todos los casos, desde las caracterizaciones generales de los escenarios de riesgo hasta los análisis más elaborados, permiten comunicar y hablar sobre el riesgo como problema público; en



este sentido el proceso de conocimiento del riesgo es en sí mismo un continuo de comunicación.

Los mecanismos de financiación, cuya esencia la constituyen los fondos de gestión del riesgo de desastres, consideran la existencia de una subcuenta específica para el conocimiento del riesgo. El Sistema Nacional garantiza que este proceso esté debidamente financiado.

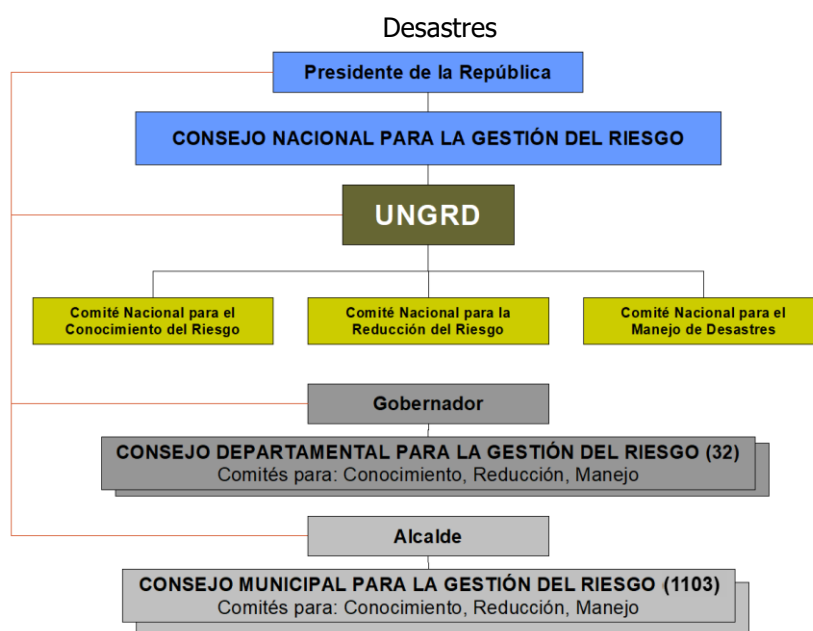
La estructura organizacional, que corresponde al arreglo de instancias de dirección y orientación de la gestión del riesgo también está definida en función de los procesos y por consiguiente otorga un comité específico con fines de asesorar y planificar el conocimiento del riesgo en cada uno de los niveles territoriales. Adicionalmente, en consideración de que se “podrán crear comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias para el desarrollo, estudio, investigación, asesoría, seguimiento y evaluación de temas específicos en materia de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, así como de escenarios de riesgo específicos” es en los comités de conocimiento en los que se tiene la oportunidad de aprovechar al máximo esta última competencia, en virtud del enfoque de escenarios de riesgo. En todo caso, los consejos territoriales, comités y comisiones son espacios de participación que dan cabida a todos los sectores de la sociedad, incluso con especificaciones concretas para la representación indígena y población afrodescendiente.

En el siguiente diagrama se ilustra el componente estructura organizacional. Son instancias de dirección: el Presidente de la República, el Director de la UNGRD, el Gobernador en su departamento y el Alcalde en su municipio. Son instancias de orientación y coordinación: El Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, La UNGRD,



Los comités nacionales con sus comisiones y los consejos departamentales y municipales para la gestión del riesgo con sus respectivos comités y comisiones.

Figura 1. Componente estructura organizacional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de



Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 1523 de 2011

Por último, los sistemas de información, que buscan conectar a los actores productores y usuarios de la información necesaria para la gestión del riesgo de desastres, contribuyen a la construcción, distribución, divulgación y apropiación del conocimiento sobre el riesgo. La capacidad del país en los diferentes niveles territoriales para poner a disposición del público en general los datos, registros, publicaciones, mapas y recursos de información en general, da cuenta de la transparencia y enfoque participativo del Sistema Nacional.



A manera de conclusión, se puede decir que a pesar de la diferencia de tiempo anticipado en que se dio la formalización de la política de gestión del riesgo de desastres en Colombia con relación al acuerdo global condensado en el Marco de Sendai, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres despliega los diferentes elementos de garantía de la gobernanza del riesgo impulsada por el Marco.